

LA MER COTIÈRE

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot. — J. Thevenot, successeur, Saint-Dizier (Hte-Marne).

LA MER COTIÈRE

OBLIGATIONS RÉCIPROQUES DES NEUTRES & DES BELLIGÉRANTS DANS LES EAUX COTIÈRES ET DANS LES PORTS ET RADES

PAR

Paul GODEY

DOCTEUR EN DROIT

SOUS-COMMISSAIRE DE MARINE

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

—

1896

A MA MÈRE

PRÉFACE

L'œuvre de M. Paul Godey apporte une contribution à la fois originale et pratique à la définition précise des droits que les États maritimes peuvent exercer sur la portion de mer adjacente ou littorale soumise à leur souveraineté ; cette définition à laquelle travaillent depuis de longs siècles les théoriciens de droit international est encore indécise. Par une singulière anomalie que peuvent seules expliquer des raisons d'ordre historique et technique, cette sphère de la souveraineté demeure incertaine et les États si sûrs de leurs prérogatives souveraines tant qu'elles s'exercent sur le continent hésitent encore sur le prolongement qu'elles comportent au delà des côtes pour leur sécurité et la garantie des droits compris dans la souveraineté territoriale.

A notre époque où les États entrent constamment en contact avec un amour-propre toujours en éveil et un sentiment jaloux sinon toujours clair de leurs droits, plus que jamais il est devenu nécessaire de donner une précision absolue au rayon de leur influence souveraine si l'on tient à préparer un terrain juridique où puissent à l'occasion s'amortir de redoutables conflits. A tous égards, cette délimitation est désirable mais surtout en cas de guerre maritime où il est si nécessaire de connaître les frontières et de déterminer l'aire possible des hostilités afin de constater nettement les délits internationaux et de donner un ferme point d'appui aux réclamations des neutres tendant à faire respecter leurs droits. Donc, tirer des incertitudes dont elle

n'est pas encore sortie cette théorie de la mer côtière ou territoriale qu'il serait urgent d'élucider d'une manière définitive pour constituer de toutes pièces et sans lacune la notion de la souveraineté demeurée si malheureusement inachevée, telle était la juste ambition de M. Paul Godey que son livre est, à notre avis, bien près de réaliser.

Dans ce difficile travail tout n'était pas cependant à faire, et, la sagesse conseillait d'exposer d'abord les résultats acquis : sur un grand nombre de points en effet (cabotage, pêche, régime des détroits et des canaux maritimes etc., etc.), existent des traditions ou des traités dont les dispositions engagent moralement ou conventionnellement les États. M. Paul Godey les analyse avec soin ; à cet égard, son livre constitue l'un des meilleurs traités qui puissent être consultés pour la solution de ces mille questions menues ou graves que fait surgir en paix comme en guerre la navigation côtière. Mais si précises que soient ces ententes expresses ou tacites, reste toujours litigieuse l'étendue maxima qu'il convient en temps de guerre de donner au domaine maritime des États, et c'est, en effet, à la préciser que M. Paul Godey applique son principal effort donnant dans cette étude la mesure d'un chercheur avisé, avant tout préoccupé d'ajouter à la science du droit international et de combler l'une de ses plus sensibles lacunes.

La question est actuelle : en 1894 l'Institut de droit international la discutait dans sa session de Paris et se prononçait pour une solution hybride. En temps de paix la mer territoriale s'étendrait à six milles marins ; en guerre toute latitude serait laissée aux États riverains pour fixer eux-mêmes la limite de la zone neutre et la porter même au delà de six milles jusqu'à portée extrême du canon des côtes. Par là, la plus haute autorité doctrinale en matière de droit des gens se retire de la vieille théorie de Bynkershoeck adoptée par tant d'auteurs ; mais elle admet aussi d'une manière implicite que les limites de la mer territoriale sont incessamment sujettes à varier et demeurent indéfiniment dépendantes des progrès de la balistique. Cette thèse que beaucoup acceptent de confiance, M. Paul Godey la soumet à une cri-

tique indépendante et finalement la rejette pour des motifs qui nous paraissent fondés. Aucune corrélation n'existe en réalité entre la portée extrême du canon et l'action effective de la souveraineté ; en fait, les États comptent si peu sur la puissance de l'artillerie comme porte-respect absolu ou moyen de défense de leur autorité que les tables de tir ne sont guère calculées pour une distance supérieure à dix kilomètres ; au reste le canon est rarement employé pour repousser par la force les atteintes portées à la neutralité ; si quelque infraction est commise, l'État riverain se borne le plus souvent à la constater à moins qu'il n'use d'une intervention coercitive le plus souvent pacifique pour l'empêcher de s'accomplir. Mais surtout à quel résultat les belligérants devraient-ils s'attendre si la portée extrême de canon pouvaitdéterminer la zone des eaux neutralisées ? à celui-ci que certaines mers resserrées comme la Manche pourraient leur être fermées et se trouver retranchées du théâtre des hostilités par la seule volonté de la France et de l'Angleterre. Toutes ces considérations démontrent combien il serait profitable de s'en tenir à une mesure fixe calculée non sur une base fictive et fuyante mais sur un fait précis et immuable, tel que par exemple la vue humaine normale et moyenne dont l'horizon pourrait être pris avec avantage comme terme extrême des eaux territoriales. La zone réservée pourrait ainsi atteindre une distance de six à sept milles en deçà de laquelle l'œil humain peut, au dire des gens du métier, utilement observer les mouvements des navires et distinguer leurs actions.

M. Paul Godey a judicieusement emprunté cette thèse à un auteur de la fin du XVIII[e] siècle, Gérard de Rayneval, dont il semblait que les idées fussent tombées dans un oubli complet ; mais aussi lui fait-il subir d'utiles correctifs et écarte-t-il d'un mot les objections ou railleries sous lesquelles elle avait succombé en exigeant, pour écarter toute discussion fondée sur les irrégularités de terrain, qu'en tout cas l'horizon visuel adopté soit exactement celui que découvre l'œil d'un observateur placé à une hauteur de dix mètres au-dessus du niveau de l'eau à la laisse de haute mer.

La vue humaine fournirait donc un moyen de contrôle d'un emploi facile et à la disposition de tous les États ; en outre elle présenterait cet immense avantage de limiter les eaux territoriales à une étendue raisonnable et par là d'assurer mieux qu'aucune autre le principe de la liberté des mers et l'entière garantie des droits militaires ou pacifiques que chaque État est admis à exercer sur les flots.

Si nous ne craignions de donner à cette rapide analyse un développement démesuré nous appuierions sur la deuxième partie de ce livre où sont exposés dans un ordre remarquablement méthodique les droits et devoirs des États riverains en temps de guerre. On y peut trouver les données suggestives d'une intéressante comparaison entre les neutralités maritime et terrestre, celle-ci plus rigoureuse car loin de tolérer le séjour ou le passage des troupes belligérantes sur un territoire neutre elle fait au contraire aux États demeurés étrangers au conflit une obligation étroite de désarmer et interner celles qui ont franchi leurs frontières. En matière maritime, des usages tout différents ont prévalu mais, sur les conditions de l'admission et du séjour des navires belligérants dans les ports neutres que de variétés dont il faudrait souhaiter la réduction à un type uniforme ! en l'état actuel des choses chaque État formule dans une déclaration de neutralité la ligne de conduite qu'il entend suivre pendant les hostilités. Pourquoi ce système, gros de divergences nombreuses, ne ferait-il pas place à une *déclaration type* que les États s'engageraient à prendre pour règle, toutes les fois que leur intention serait d'observer une stricte neutralité ?

L'entente ne serait pas impossible s'il était proposé aux États d'adhérer à une déclaration ne contenant que des stipulations moyennes et consacrées par l'usage, semblable en un mot à celle que M. Paul Godey a su déduire par une observation patiente et réfléchie des innombrables documents que nous possédons sur ce sujet.

C'est sur cette dernière remarque que nous terminerons l'étude d'un livre digne dans chacune de ses parties d'un examen approfondi, remarquable par la richesse de ses développements autant que par

la vigueur d'un esprit critique sachant scruter les théories régnantes et sagement convaincu qu'il n'y aurait qu'une apparence de progrès à promulguer des règles théoriques que les belligérants seraient par la force des choses entraînés à transgresser ; cette œuvre n'est donc pas celle d'un juriste exclusivement épris de logique inflexible et de précision rigoureuse mais plutôt celle d'un marin habitué à compter avec les exigences des faits.

JULES CABOUAT,
Professeur de droit international public et privé
de l'Université de Caen.

Caen, 10 juillet 1896.

RÉGIME INTERNATIONAL DE LA MER TERRITORIALE

L'ÉTAT DE PAIX, L'ÉTAT DE GUERRE

DANS LES EAUX COTIÈRES ET NATIONALES

INTRODUCTION

Il faut bien l'avouer, en matière de droit international public maritime, les auteurs et la pratique des nations se trouvent souvent en désaccord. « Cet état mixte où la paix et la guerre se promènent pour ainsi dire » côte à côte sur le même élément constitue la difficulté principale du » droit des gens maritime et l'embarras de tous ceux qui essaient d'en » préciser les règles » (Cauchy).

Aujourd'hui la doctrine, quittant le terrain purement spéculatif, cherche en s'unissant avec les hommes d'action, à exercer sa bienfaisante influence d'une façon plus efficace, et tend à arriver à la codification méthodique des règles éparses et contradictoires du droit des gens.

L'Institut de droit international, réunion de savants et pratiques esprits de *tous* les pays du monde, sorte d'Aréopage de la grande famille humaine, a pris en main cette tâche délicate ; chaque jour grâce à lui des points douteux sont précisés, des positions des hauteurs sont occupées qui deviennent alors inexpugnables, d'année en année, va grandissant l'influence qu'il exerce par les esprits sur la conduite des gouvernements.

L'article 1er de ses statuts est ainsi conçu : « L'Institut de droit international a pour but : — de favoriser les progrès du droit international » en s'efforçant de devenir l'organe de la conscience juridique du monde » civilisé ; — de formuler les principes généraux de la science ainsi que » les règles qui en dérivent et d'en répandre les connaissances ; — de » donner son concours à toute tentative sérieuse de codification graduelle et progressive du droit international ; — de poursuivre la consécration officielle des principes qui auront été reconnus comme étant » en harmonie avec les besoins des sociétés modernes ; — de travailler

» dans les limites de sa compétence soit au maintien soit à l'observation » des lois de la guerre ; — d'examiner les difficultés qui viendraient à » se produire dans l'interprétation du droit et d'émettre au besoin des » avis juridiques motivés dans les cas douteux ou controversés ; — enfin, » de contribuer par des publications, par l'enseignement public et par » tous les autres moyens au développement des principes de justice et » d'humanité qui doivent régir les relations des peuples entre eux ».

Or de toutes les questions de droit international public maritime, celle de la mer territoriale, de ses limites, du caractère et de l'étendue des droits que l'État riverain peut y exercer en paix comme en guerre est sans contredit une des plus intéressantes, une des plus souvent traitées. Les controverses y abondent, les divergences entre la doctrine et la pratique des États y sont flagrantes, aussi, l'Institut a-t-il cru devoir tenter de ce côté un vigoureux effort pour arriver à fondre ensemble et à coordonner les principes de la science et les réglementations diverses des nations sur la mer territoriale. En 1893, l'un de ses membres, M. Barclay, de nationalité anglaise, fut chargé de présenter sur ce sujet pour la session suivante, un rapport qui serait lu et discuté dans la réunion de Paris en mars 1894.

A la date fixée, ce rapport avec un projet de réglementation fut soumis par M. Barclay à l'Institut, et il donna lieu entre les membres de cette assemblée à une discussion des plus intéressantes qui aboutit à l'adoption d'un texte de résolution à soumettre à l'attention des gouvernements.

Les dispositions adoptées à Paris le 31 mars 1894 par l'Institut de droit international sur la définition et le régime de la mer territoriale sont divisées en 11 articles précédés d'un court préambule. Ces articles ne sont qu'une exposition des principes généraux qui doivent guider le législateur en cette matière ; la savante assemblée pour donner à son projet plus de force et de souplesse s'est contentée d'en indiquer les grandes lignes et a laissé à tous les États intéressés le soin de déterminer les détails d'application.

Il semble que, dans cette réunion de 1894, sa principale préoccupation ait surtout consisté à arrêter d'une façon précise et uniforme en milles marins les limites de la mer territoriale ; la discussion sur ce point a été des plus vives tant la question de délimitation vers le large de cette zone réservée présentait d'importance.

Depuis, le Gouvernement des Pays-Bas, prenant pour base de sa proposition le projet de l'Institut de 1894, a essayé de faire donner à ce dernier une solution immédiate et pratique. En décembre 1895, il a adressé aux divers cabinets une note collective pour les inviter à se réunir en

congrès et à arrêter d'un commun accord des limites uniformes pour la mer territoriale « *en prenant pour base des négociations à entamer les résolutions de l'Institut* » modifiées toutefois dans une certaine mesure.

Déjà un certain nombre d'ouvrages très appréciés ont traité ce sujet de la mer territoriale. Nous avons pensé cependant qu'il n'était pas complètement inutile de reprendre une fois encore cette étude en insistant plus spécialement sur la situation que crée l'état de guerre nationale et étrangère à une nation maritime dans la mer avoisinant ses côtes.

Dans ce travail nous avons tenté de développer surtout et de mettre en lumière un certain nombre de questions qui sont à l'ordre du jour comme par exemple celle des limites de la mer côtière, celle du régime international des détroits et des canaux maritimes, celles des torpilleurs et de l'asile maritime accordé dans les ports et rades du neutre au navire d'un belligérant qui, après un combat inégal, s'est dérobé à la poursuite de son adversaire ; nous avons enfin comparé entre elles les déclarations de neutralité des divers Etats publiées à l'occasion de la guerre de 1870-1871, et nous nous sommes attaché à faire ressortir les différences qu'elles présentaient entre elles sur les points principaux.

En développant le projet de l'Institut et en essayant de lui donner ainsi plus de publicité nous avons voulu contribuer dans la mesure très restreinte de nos forces à seconder les efforts tentés par la grande Assemblée pour arriver à une solution équitable et définitive de cette question : le *régime international de la mer territoriale.*

P. Godey.

Cherbourg à bord du *Bugeaud*, 5 mai 1896.

PLAN

Nous avons divisé notre travail en *deux Livres* :

Le *Ier Livre* traite du régime et de l'étendue de la mer côtière.

Le *IIe Livre*, des droits et des devoirs de l'État riverain en paix et en guerre dans les eaux côtières et nationales.

Le *Livre Ier* contient 5 *Chapitres* intitulés ainsi :

Chapitre I. — Définition de la mer territoriale.
Chapitre II. — Régime théorique de la mer côtière.
Chapitre III. — Limites de la mer côtière.
Chapitre IV. — Régime des détroits.
Chapitre V. — Régimes des canaux maritimes.
(Avec une *Annexe n° 1*).

Le *Livre II* avec un préambule est subdivisé en 2 *Parties* :

La 1re *Partie*, consacrée à l'étude des droits et devoirs de l'État riverain dans l'*état de paix*, comprend 2 *sections*.

La 1re *section* qui traite des *droits* de l'État riverain contient *sept* chapitres intitulés ainsi :

Chapitre I. — Du cabotage.
Chapitre II. — De la pêche côtière.
Chapitre III. — De la police douanière.
Chapitre IV. — De la police sanitaire.
Chapitre V. — Du cérémonial maritime.
Chapitre VI. — Du droit de juridiction.
Chapitre VII. — Police de sûreté et police de la navigation.

La 2e *section* qui énumère et développe les *devoirs* du riverain est divisée en 2 *chapitres* :

Chapitre I. — Devoirs de secours et d'assistance.
Chapitre II. — Obligation de tolérer le libre transit des navires.

La 2e *Partie*, affectée à l'étude des droits et devoirs de l'État riverain dans l'*état de guerre*, contient 2 *sections*. Elle a en outre 3 annexes.

La 1re *section* consacrée à l'étude des droits et des devoirs réciproques du neutre et du belligérant dans la *mer côtière* a 3 *chapitres* :

Chapitre I. — *Guerre nationale.*

A. Droits et devoirs vis-à-vis de l'adversaire.

B. Droits et devoirs vis-à-vis des neutres.

Chapitre II. — *Guerre étrangère.*

A. Droits du belligérant dans les eaux côtières neutres.

B. Devoirs du belligérant dans les eaux côtières neutres.

C. Droits des neutres dans leurs eaux.

D. Devoirs des neutres dans leurs eaux.

Chapitre III. — *Réparations morales et matérielles.*

La 2e *section* qui traite des droits et des devoirs réciproques du neutre et des belligérants dans la *mer nationale* contient 2 *chapitres* :

Chapitre I. — Exposition générale du sujet. — Caractère du droit de l'Etat dans ses eaux nationales.

Chapitre II. — Droits et devoirs réciproques des neutres et des belligérants dans les eaux nationales.

Nous terminerons ce travail en formulant quelques considérations sur les déclarations de neutralité en général et la protection des neutres en temps de guerre.

LIVRE PREMIER

RÉGIME ET ÉTENDUE DE LA MER COTIÈRE

CHAPITRE PREMIER

DÉFINITION DE LA MER TERRITORIALE.

Il convient tout d'abord de préciser ce qu'on doit entendre à proprement parler par cette expression *La mer territoriale*. Dans le langage ordinaire ce mot semble embrasser à la fois la mer *nationale* et la mer *territoriale* (*stricto sensu*) et être employé pour définir d'une façon générale le caractère du droit de l'Etat sur l'étendue de mer qui baigne son territoire. Au contraire les expressions *mer nationale*, *mer littorale ou côtière* servent à distinguer dans cette mer deux zones sur lesquelles les droits de l'Etat diffèrent complètement.

La mer *nationale* (sigen meer) comprend les ports, rades, baies, mers fermées et, d'une façon générale, les eaux entourées par les possessions d'un seul Etat. Celles-ci doivent être absolument assimilées au territoire, quant à l'étendue des droits de l'Etat souverain, sous réserve toutefois de l'exterritorialité du navire de guerre. La nation est libre, en paix comme en guerre, d'en interdire ou d'en permettre l'accès aux navires étrangers neutres ou belligérants qu'ils soient bâtiments de guerre ou de commerce (1).

La mer littorale ou mer côtière (Küsten meere) est la partie de mer libre qui longe les côtes jusqu'à une certaine distance. C'est celle-là qui est désignée le plus souvent sous le nom de *mer territoriale*. Le passage

(1) Dans ces dernières années, le vice-amiral italien Lovera di Maria, venant à Toulon saluer le chef de l'Etat à son passage, n'entra tout d'abord en rade qu'avec un cuirassé et un croiseur, laissant le reste de son escadre aux îles d'Hyères. Ce ne fut que sur l'invitation qui lui en fut faite qu'il donna l'ordre à celle-ci de le rejoindre le lendemain (M. Rosse, *Guide international du Commandant du bâtiment de guerre*, p. 34).

est libre dans ces eaux, en paix comme en guerre, pour les navires qui se bornent à les traverser sans but hostile ; ils ont le libre *passage innocent*, à condition toutefois de respecter les ordonnances militaires et de police édictées par l'Etat riverain pour la protection de son territoire, de sa population côtière et de ses intérêts économiques et fiscaux.

Nous pensons qu'il conviendrait, pour éviter toute confusion, de réserver à la mer nationale l'expression de mer *territoriale* puisqu'elle participe au caractère national du territoire et, d'appeler mer *littorale* ou *côtière*, celle qui s'étend au large en vue de côte et sur laquelle l'Etat a des pouvoirs bien moins étendus.

CHAPITRE II

Caractère du droit de l'État sur la mer littorale ou cotière.

Aujourd'hui, tous les auteurs admettent sans difficulté que la mer est le domaine commun de l'humanité ; on pourrait donc croire que le pouvoir que s'arroge chaque puissance maritime sur sa mer côtière est le résultat d'une usurpation. Sans doute, il y a là une entrave à la liberté de la mer, mais, malgré l'opposition générale et manifeste contre toutes les barrières et les réglementations qui arrêtent le libre essor du commerce maritime international, il est facile cependant de remarquer actuellement une tendance dans les esprits qui les pousse à augmenter sinon la force, au moins le champ d'étendue des pouvoirs concédés aux nations maritimes sur leurs mers littorales. Les intérêts propres de ces Etats, a-t-on dit, et les intérêts généraux ne peuvent être, qu'à ce prix, protégés d'une façon efficace.

Quand un navire de guerre vient mouiller sur une rade étrangère, autour de lui, environ jusqu'à portée moyenne de la voix, s'étend une sorte de zone qui constitue les *eaux du navire* ; les autorités locales arrêtent là leurs poursuites, les embarcations de guerre du pays qui traversent ces eaux échangent avec le bâtiment des marques extérieures de respect, les pêcheurs, les bateaux de passage, évitent de stationner trop près à moins d'y être spécialement autorisés. Les Etats admettent, à titre de réciprocité, cette extension partielle sur leurs rades du privilège d'exterritorialité des navires, pour permettre à ces derniers de mieux assurer le respect de leur personnalité ; mais, cette concession ne sau-

rait aller au delà, l'Etat souverain n'a en réalité abandonné à titre définitif au bâtiment aucun de ses droits sur cette partie de son domaine.

Sans vouloir assimiler deux choses qui diffèrent essentiellement quant à leur principe et à leur étendue, nous admettrons cependant qu'il existe une certaine analogie entre cette *concession tacite* et la reconnaissance réciproque que se sont consentie les Etats maritimes sur leurs « mers côtières », d'un droit spécial et exclusif qu'il est bien difficile de délimiter et de définir exactement. On peut dire cependant, qu'ayant comme raison d'être de permettre aux Puissances d'assurer un certain nombre d'intérêts de premier ordre, dont elles ont la charge à l'égard de leurs sujets, ce droit ne saurait aller au-delà de la satisfaction de ces besoins sous peine de porter atteinte au principe de la liberté de la haute mer et du commerce maritime.

Pradier-Fodéré définit en ces termes et d'une façon excellente, l'objet et l'étendue de cette concession : « La prolongation de la souveraineté et » de la juridiction de l'Etat sur la portion de mer qui, touchant immé» diatement ses côtes, forme en quelque sorte la ligne défensive de son » territoire, et peut être considérée comme une continuation de sa fron» tière, est fondée sur le droit de l'Etat d'assurer sa sécurité et la pro» tection des intérêts commerciaux et fiscaux du pays (1). Mais, dit Or» tolan, agir au delà, serait tirer de la mer un profit qui n'appartient à » personne. En admettant même qu'une nation ait les moyens matériels » de faire respecter des prescriptions abusives, l'obstacle moral est tou» jours là, on ne peut dire que l'Etat propriétaire des côtes soit aussi » propriétaire de la mer (2). »

Certains auteurs ont considéré surtout dans la mer côtière, les facilités données à l'Etat pour défendre l'indépendance de la nation et la protéger contre une attaque soudaine et imprévue du côté de la haute mer ; d'autres,au contraire, ont envisagé plutôt les prérogatives absolues de la souveraineté sur cette partie de la mer, son droit de faire passer les intérêts de ses propres nationaux avant ceux des navigateurs étrangers (3).

(1) Pradier-Fodéré, *Cours de D. I. P.*, t. II, ch. 5, p. 151.

(2) Ortolan, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, L. II, ch. VIII, p. 174.

(3) D'après Perels, *Manuel du droit international maritime*, traduction Arendt, p. 25. C'est en vertu d'une fiction qu'on considère la « Territorial meere) comme la continuation du territoire continental. — On justifie cette fiction par les motifs suivants : Parce qu'il est possible et nécessaire pour la sécurité de l'Etat de protéger la frontière du territoire national en prenant possession exclusive du rivage jusqu'à une certaine distance en mer. — Parce qu'il est nécessaire au point de vue des intérêts publics commerciaux et financiers du pays et pour assurer une bonne police de surveiller les navires qui entrent dans cette partie de la mer, ceux qui la quittent, et ceux qui s'y trouvent à l'ancre. — Enfin, et ceci n'est pas une des moindres raisons, parce que cette restriction est indispensable pour assurer l'existence du plus grand nombre des habitants des côtes.

C'est ce qui explique cette tendance contraire dans la doctrine et l'exagération de certaines théories, exagération qui aujourd'hui tend à s'atténuer pour se fondre en un régime mieux compris, en une sorte de *modus vivendi* fait de concessions réciproques entre les intérêts opposés. Au XVII[e] siècle Charles I[er], roi d'Angleterre, réclama du gouvernement hollandais la punition de Grotius (Hugo de Groot) qui venait de publier son fameux ouvrage *Mare liberum* ; il écrivit à ce sujet à son ambassadeur à la Haye : « First we hold it a principle not to be denied that the king of » great Bretain is a monarch at land and sea to the full extend of the » dominions and that it concerneth him as much to maintain his sove- » reignty *in all the british seas as withim his three Kings doms* ; because » without that, these cannot be kept safe nor he maintain his honour » and due respect with other nations. But *commanding the seas* he may » cause his neighbours and all countries to stand upon their guard » whensoever he thinks fit (Perels, ouvrage cité, p. 20, 21). Twiss dit à ce sujet : « All these pretentions are now matter of history »

C'est surtout chez les anciens publicistes qu'on rencontre les partisans les plus absolus du droit de propriété de l'Etat sur la « mer côtière », nous citerons parmi eux Azuni, Wheaton (1), Massé (2), Hautefeuille (3). Ce dernier semble le plus net, le plus affirmatif ; il déclare que « la mer » territoriale est la propriété des nations souveraines des rivages, que, » par conséquent, ces nations jouissent, dans tout cet espace, de tous » les droits de la souveraineté sans exception, comme s'il s'agissait » d'un territoire terrestre ».

Azuni donne au Prince le droit d'interdire la navigation dans la mer territoriale, par raison d'Etat, *comme dans les ports et rades.*

On voit de suite le danger d'une pareille théorie et à quelles exagérations celle-ci doit amener fatalement. Aussi, les Anglais, tirant de cette doctrine une conséquence rigoureuse, ont, en 1878, par le fameux « Territorial Waters jurisdiction act », soumis à leur juridiction absolue, comme sur leur territoire, les navires qui passent dans la « mer littorale », soit sur les côtes anglaises, soit dans les eaux des possessions extérieures de la Grande-Bretagne. Cette réglementation a d'ailleurs soulevé des protestations passionnées et unanimes en Europe, et a fait faire à certains partisans du droit de *propriété* de l'Etat sur la mer côtière, une évolution complète en sens contraire. Ainsi M. Pasquale Fiore après avoir affirmé, dans un premier ouvrage (*Traité de Droit intern.*, l. II, p. 369), que la mer territoriale devait êtr regardée comme propriété de l'Etat dont elle bai-

(1) Wheaton, *Eléments de D. I.*, 1863, part. II, ch. IV, § 6.
(2) Massé, *Droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens*, t. I, p. 96.
(3) Hautefeuille, *Droits et devoirs*, t. I, ch. III, s. 1.

gnait les côtes, reconnait dans son nouveau traité en 1885 « que chaque Etat peut exercer sur les eaux territoriales les droits qui dérivent » du domaine, mais *uniquement en ce qui concerne la sécurité et la défense* ».

Parmi les publicistes qui restreignent au contraire l'étendue de ce droit à de justes limites, nous citerons Bluntschli : « La juridiction de » l'Etat riverain, dit cet auteur, ne s'étend sur la mer voisine que dans » la mesure jugée nécessaire pour la police et la sûreté militaire » (art. 322, *Droit international codifié*)..... La souveraineté appliquée à cette mer est nécessairement « très incomplète, car la mer, de sa nature, ne fait partie d'aucun État » (art. 302) (1). Enfin, M. Pradier-Fodéré, après avoir soutenu que les Etats peuvent interdire la navigation dans leurs mers territoriales et exclure les autres peuples de ces mers, reconnaît : « que malgré les efforts des nations voisines de la mer, l'esprit de » *cosmopolitisme* des temps modernes tend à faire bénéficier les eaux » territoriales ou littorales de la liberté générale de la mer ». Dans la *pratique*, en dehors des rades, baies, mers fermées et ports qui constituent pour l'Etat une sorte de domaine maritime national où il est maître absolu, on reconnaît à la nation sur sa « mer côtière » un ensemble de droits dont le faisceau constitue une sorte d'*imperium*, droits que nous étudierons plus loin dans leurs détails. L'Institut de droit international a cru devoir consacrer à l'étude de la mer territoriale (lisez mer côtière) une bonne partie de sa session de Paris en mars 1894. Il a donné de la « mer *littorale* ou *côtière* » cette définition qui résume parfaitement les tendances actuelles de la doctrine (2). Article 1er. L'Etat a UN droit de *souveraineté* sur une zone de la mer qui baigne la côte, sauf le droit de *passage inoffensif* réservé à l'article 5. Cette zone porte le nom de « mer territoriale » (3).

(1) Un arrêt du tribunal suprême de la Cour de Prusse du 28 novembre 1866 s'exprime ainsi : « Les États riverains ont seulement la faculté de prendre des mesures dans l'intérêt » de la protection des côtes de la navigation et du commerce et c'est à ce point de vue seulement que le droit des gens a admis l'extension nécessaire de la mer territoriale jusqu'à » la portée de canon » (*Archives de Goltdammer*, t. XV).

(2) V. *Annuaire de l'Institut du droit international*, 13e volume, 1894-1895, p. 281 à 331.

(3) M. Engelhardt avait demandé qu'on employât l'expression de « mer littorale » au lieu de « mer territoriale » qui prêtait à l'équivoque. Sa motion fut repoussée à une faible majorité pour ce motif que l'expression « mer territoriale » était acceptée de toutes les nations et qu'il serait difficile de la remplacer par une autre qui réunît tous les suffrages. Nous sommes de l'avis de M. Engelhardt et nous réserverons à la mer qui baigne les côtes l'expression de mer *littorale* ou *côtière*, en évitant d'employer celle de mer *territoriale* qui nous semble devoir être consacrée à la mer nationale. Au sujet de l'intérêt qu'il y a à n'employer pour désigner la mer cotière qu'un terme précis qui ne donne lieu à aucune équivoque voir une note insérée dans cet ouvrage sous le titre : *Droit de juridiction de l'État dans la mer littorale* (Livre II, 1re partie, section I, ch. VI).

CHAPITRE III

ÉTENDUE DE LA MER COTIÈRE (a).

La concession faite à titre de réciprocité entre les États d'un droit de souveraineté sur la mer côtière comporte par elle-même de grandes restrictions à la liberté du commerce international pendant la paix ; en temps de guerre la question de limite des eaux littorales prend une importance exceptionnelle ; les belligérants sont tenus d'observer dans cet espace la neutralité la plus stricte et la nation riveraine a, de son côté, l'obligation stricte de la faire respecter. La violation de cette règle formelle et absolue peut déterminer d'une et d'autre part les États intéressés à prendre les résolutions les plus graves.

Il faut donc de toute nécessité que cette zone soit fixée avec assez de précision pour permettre aux intéressés d'établir un contrôle réciproque et d'engager, en cas de difficulté, un débat contradictoire sur des bases bien définies (1).

(a) Nous avons fait publier un essai sur l'*étendue de la mer côtière* dans la *Revue générale de droit international public*, numéro d'avril, année 1896 (Pedone, éditeur).

(1) Pour faire nettement ressortir les dangers qu'il y a à se contenter dans la pratique, pour fixer la limite des eaux littorales d'une ligne de démarcation vague et mal définie, nous relaterons, à titre de curieux exemple, une discussion qui s'éleva au Cap au mois d'août 1863 entre le consul des États du Nord-Amérique et le gouverneur de la colonie à propos de la capture d'un navire de commerce fédéré faite par l'Alabama en vue de la côte. Les intérêts en jeu étaient cependant peu considérables et la discussion eût certainement pris une tout autre tournure si, au lieu d'une barque de commerce, il eût été question d'un navire de guerre capturé.

Le 5 août 1863, le capitaine Semmes relâchait au Cap pour renouveler sa provision de charbon et faire quelques réparations urgentes. Dès que le célèbre croiseur fut signalé au large, la population se porta en masse à l'entrée de la rade et elle put ainsi assister à tous les détails de la prise du navire la *Sea Bride* qui arrivait de New-York et venait prendre le même mouillage. Dans la soirée, M. Graham, le consul Nord-Américain, adressait une protestation à Sir P. Wodehouse, le gouverneur. Il prétendait que la *Sea Bride*, ayant été saisie à ***quatre milles de la côte, c'est-à-dire dans les eaux territoriales anglaises, fixées à cinq ou six milles au large jusqu'à portée du canon***, devait être rendue à son propriétaire et il requérait, à cet effet, l'intervention de l'autorité locale. A l'appui de sa réclamation il produisait l'attestation du patron de la barque capturée et son propre témoignage pour prouver que la prise avait été faite même en deçà de la distance de 4 milles du rivage. La compagnie d'assurances américaine au Cap formulait une protestation analogue.

Le gouverneur, Sir Wodehouse, fit procéder, par les soins de l'Attorney général et du capitaine Forsyth, commandant du navire de guerre anglais le *Valorous*, à une enquête approfondie. Le gardien du phare, le guetteur du sémaphore, le receveur des douanes, le

Il n'est possible d'atteindre ce résultat qu'en adoptant une *limite fixée en chiffres précis, en milles marins* ; or, jusqu'ici, dans les traités internationaux on s'est contenté d'une ligne de démarcation toute doctrinale, pleine d'incertitude, si bien que, partout, celle-ci s'est trouvée en contradiction flagrante avec la pratique des nations. L'importance des intérêts engagés exige cependant une prompte solution de cette question ; divers efforts ont déjà été tentés en ce sens ; en 1864 par le gouvernement des États-Unis et, tout récemment, par la Hollande.

Le ministre des Pays-Bas vient en effet, au mois de décembre 1895, de saisir les diverses puissances d'une proposition les invitant à se réunir en congrès pour arrêter d'un commun accord, *en chiffres précis*, les limites de la mer territoriale, en prenant pour bases de la discussion les résolutions adoptées à Paris en 1894, sur ce même sujet, par l'Institut de droit international.

Il est difficile de s'expliquer comment cette question si importante a pu aussi longtemps rester en suspens. Il est à présumer que l'entente nécessaire a été rendue difficile par les tendances opposées qui se sont manifestées sur ce sujet entre la doctrine et la pratique des nations. On convient, des deux côtés, que la question s'impose à l'attention, qu'il y a grand intérêt à fixer des limites précises dans un texte général. On s'accorde aussi sur ce principe que le droit s'étend pour l'État jusqu'au point où son existence se justifie, et qu'il s'arrête là où cessent la crainte d'un danger sérieux, l'utilité *pratique* et la *possibilité* de faire sentir l'action défensive. Mais, quand on veut fixer cette limite d'une façon *précise* et *matérielle*, on ne parvient plus à s'entendre.

Les premiers auteurs qui se soient occupés vraiment de droit international ont indiqué, comme mesure de la mer territoriale, la plus grande

capitaine de port et un baleinier qui avaient été les témoins les plus rapprochés de la capture furent interrogés ainsi que le capitaine Semmes. Il fut prouvé que la prise avait été opérée à environ 5 milles de la côte, c'est-à-dire en dehors de la lieue marine (3 milles) *considérée par l'autorité locale comme constituant la véritable limite admise par le droit international pour les eaux côtières.* En conséquence, la demande du Consul Nord-Américain fut rejetée et le commandant Semmes resta libre de disposer de sa prise ; la question fut toutefois soumise au gouvernement anglais qui la trancha dans le même sens que le gouverneur.

La même difficulté se présenta à plusieurs reprises à propos de l'*Alaabam* ou du *Sumter* pendant leurs relâches dans divers ports neutres, notamment à Puerto Cabello (Vénézuéla), à Cadix et à Gibraltar. Toutefois, pour la *Sea Bride*, la discussion présenta un intérêt tout particulier et nous avons cru utile de la reproduire *in extenso* dans une annexe placée à la fin de ce volume. *Nous conseillons de parcourir cette annexe avant de lire ce chapitre.* On pourra ainsi apprécier combien cette question des limites de la mer côtière est de nature à soulever en temps de guerre d'ardentes réclamations entre les neutres et les belligérants, combien elle mérite de fixer l'attention des gouvernements.

portée du canon. Bynkershoek (1), au XVIIIe siècle, fixait cette règle en termes précis : « Quare omnino videtur rectius, eo potestatem terræ extendi *quousque tormenta explodunlur*, eatenus quippe cum imperare tum possidere videmur ; generaliter dicendum est : potestatem terræ finiri ubi finitur armorum vis ». Et les publicistes modernes les plus estimés se sont ralliés à cette théorie. Nous lisons dans Hautefeuille (2) : « On a beaucoup discuté sur l'étendue de la mer territoriale, on a parfois voulu donner à cette exception un tel développement qu'elle deviendrait l'anéantissement de la liberté de la mer. La définition de la mer territoriale suffit pour fixer son étendue. Les eaux maritimes ne deviennent territoriales que lorsqu'elles peuvent être défendues par le souverain du rivage *d'une façon absolue et permanente* ; *celles-là seules* qui sont soumises à cette autorité acquièrent cette qualité... *La plus grande portée de canon* monté à terre est donc réellement la limite de la mer territoriale ». Ortolan (3) dit également : « *La plus forte portée de canon*, selon les *progrès communs* de l'art à chaque époque, est la meilleure mesure à adopter ». Cette opinion, soutenue autrefois par Valin et Merlin, est encore défendue par de Cussy, Azuni, Lawrence, Gessner, Bluntschli, Field, Pradier-Fodéré, Perels, Heffter, de Martens et Klüber.

Ce ne sont pas seulement les auteurs qui fixent *à la plus grande portée de canon* l'étendue de la mer territoriale ; cette solution a été aussi consacrée par un grand nombre de traités internationaux et de règlements intérieurs qui datent en général de la fin du XVIIIe siècle (4). Nüger (5) résume ainsi la doctrine : « *La plus forte portée* de canon, selon les *progrès de la balistique* à chaque époque, est la mesure commune, la *seule rationnelle*, c'est celle du droit des gens universel ; celle qui doit être suivie en l'absence de traité ».

Quels arguments ont été mis en avant pour expliquer ce système ? L'État, a-t-on dit, ayant à protéger les intérêts matériels de ses nationaux, doit prohiber toutes hostilités entre belligérants dans ses eaux jusqu'à *la limite de portée extrême des canons*. Partis de ce point, les projectiles ne peuvent arriver sur le territoire neutre, et si, d'un autre côté, cette ligne de démarcation est franchie, si la mer territoriale est violée, les

(1) *De dominio maris*, cap. 2.

(2) *Histoire des origines, des progrès et des variations du droit maritime international*, p. 20-22.

(3) *Règles internationales et diplomatiques de la mer*, liv. II, ch. 8, p. 175.

(4) Édit de la République de Gênes du 1er juillet 1779 ; édit de la République de Venise du 9 septembre 1779 ; traité de 1786 entre la France et l'Angleterre ; traité de 1787 entre la France et la Russie ; traité de 1794 entre les États-Unis et la Grande-Bretagne ; traité de 1842 entre la Grande-Bretagne et le Portugal.

(5) Nüger, *Des droits de l'État sur la mer territoriale* (thèse de doctorat).

batteries de côte sont en mesure d'intervenir et d'empêcher les belligérants de poursuivre le combat. Aussi, en même temps qu'augmente cette portée des canons, dans la même mesure doit s'étendre la mer littorale (1).

Mais cette doctrine a rencontré certains contradicteurs. Pradier-Fodéré (2) manifeste notamment quelques doutes à son sujet: « Bien que ce soit, dit-il, une règle très simple, et que *l'œil exercé* des marins et des gardiens de côte se *trompe peu* sur la portée du canon (?), il faut cependant reconnaître que cette ligne de droit commun ne présente pas une base invariable.

Ceux-là mêmes, parmi les États, qui dans les traités antérieurs, ont admis la limite de la doctrine, semblent l'avoir répudiée *en fait* et avoir adopté, *par une sorte d'accord international tacite*, une étendue uniforme de *trois milles* (5.550 m. environ) pour toute mer littorale. *C'est la seule que connaissent les marins*, et il est à craindre que, faute par les États de pouvoir s'entendre, elle reste la seule admise encore pendant de longues années.

Et, cependant, cette limite de trois milles n'est prévue que dans des traités relatifs à la *pêche*. Nous citerons parmi les principaux celui du 20 octobre 1818 (art. 1er) entre les États-Unis et la Grande-Bretagne; celui du 2 août 1839 (art. 9) entre la France et la Grande-Bretagne; enfin la convention de la Haye du 6 mai 1882 (art. 2) signée par un grand nombre d'États maritimes. Signalons toutefois un traité international d'une grande portée pratique et étranger à la pêche, la déclaration de Constantinople du 28 octobre 1888, relative au canal de Suez, qui, dans son article 4, « prohibe tout acte de guerre dans les eaux du canal et ses ports d'accès ainsi que dans un rayon de trois milles marins de ces ports » (3).

Il est quelques auteurs qui montrent pour cette limite une préférence marquée. Calvo (4) déclare « qu'au point de vue international la démarcation de *trois milles* constitue désormais une règle fixe qui doit être *observée* et *respectée* toutes les fois que les traités n'en ont pas établi d'autre ». Wheaton (5) et Rosse (6) abondent dans le même sens.

(1) Bonfils, *Manuel de droit international public*, p. 262.

(2) *Traité de droit international public européen et américain*, t. II, ch. 5.

(3) Étant donné les conditions spéciales dans lesquelles il a été arrêté, cet article est loin d'avoir en fait la portée théorique qu'on pourrait supposer. V. Asser, *La convention de Constantinople pour le libre usage du canal de Suez*, dans la *Revue de droit intern. et de lég. comp.*, t. XX (1888), p. 529 et suiv. — V. *Livre jaune*, *Convention internationale pour le libre usage du canal de Suez*, août, novembre 1885, p. 200 et suiv.; p. 220, projet de traité, art. 5, observations).

(4) *Le dr. intern. th. et prat.*, 4e édit., t. I, § 356, p. 479.

(5) *Éléments du dr. intern.*, 5e édit., t. I, p. 169.

(6) *Guide intern. du Commandant du bâtiment de guerre*, p. 21.

De fait, il est difficile d'approuver la théorie doctrinale indiquée par Bynkershoek. Au XVIII[e] siècle, quand ce système de démarcation par le canon fut proposé et admis, il offrait des garanties de fixité et ne présentait aucun inconvénient grave ; il avait même cet avantage précieux de mettre un frein aux prétentions vagues et exagérées de certains États maritimes. De nos jours, la proposition se trouve renversée ; comment en effet admettre dans la pratique une assimilation parfaite entre le pouvoir effectif de l'État et la portée extrême des canons ; comment surtout s'arrêter à un procédé de mesure aussi incertain ? Le canon n'existe même pas dans tous les pays (1) ; de peuple à peuple il présente les différences les plus grandes ; dans le même État, d'une batterie à une autre batterie ; d'une année à la suivante les écarts peuvent être considérables.

De plus, est-il bien exact d'affirmer que la nation neutre a le plus grand intérêt à obliger les belligérants qui engagent le combat à se tenir au delà de la portée extrême des batteries de côte, et que, d'un autre côté, l'Etat riverain peut, au moyen de ses canons, dès que cette frontière idéale vient à être violée, interposer au besoin son autorité et obliger le poursuivant à cesser la lutte ? Les navires qui ouvrent le feu l'un sur l'autre en se tenant au delà de trois milles du rivage (5 kilom. 550) mais en deçà de la portée extrême des batteries de côte qui peut être estimée à dix milles (ou 20 kilom. environ) règleront, durant le combat, le tir de leurs pièces de façon à ne pas dépasser le navire ennemi, leur objectif, d'une grande distance. L'écart en portée atteindra peut-être 3,000 ou 4,000 mètres, mais c'est là un maximum et, à moins de cas exceptionnels, le littoral ne pourra être atteint (2).

Si, d'un autre côté, l'Etat riverain est dans l'obligation d'intervenir et d'arrêter par des moyens coercitifs un combat commencé ou continué en deçà de cette limite de portée extrême du canon, il se trouvera dans l'impossibilité de manifester son autorité d'une façon sérieuse tant que le navire poursuivant se tiendra en dehors du champ de *tir efficace* des bat-

(1) D'après certains auteurs il n'y a pas à considérer s'il existe en réalité des batteries sur le littoral ; selon eux, le canon ne serait qu'un pur symbole de la souveraineté territoriale. M. de Martens (*Précis*, I, p. 444) s'exprime ainsi : « La conservation du domaine de la » mer territoriale par la nation riveraine n'est pas subordonnée à l'établissement et à » l'entretien d'ouvrages permanents tels que batteries ou forts ; la souveraineté de la mer » territoriale n'est pas plus subordonnée à son mode d'exercice que la souveraineté du » territoire même ».

(2) Certains auteurs sont allés jusqu'à proposer d'interdire aux belligérants d'envoyer des projectiles dans les mers côtières ; pour peu qu'on admette en même temps la limite doctrinale de la portée extrême des pièces, on arrivera à empêcher le combat jusqu'à 40 *kilomètres des côtes*, c'est-à-dire à interdire toute hostilité dans les mers resserrées comme celle de la Manche.

teries ; jusque-là celles-ci se dispenseront sans doute d'ouvrir le feu sur lui. Pour une pièce de côte qui peut envoyer un obus jusqu'à 20 kilomètres au large, les tables de tir ne sont calculées que pour une distance *maximum de* 10 *kilomètres*, et, c'est à partir de ce point seulement qu'on pourra commencer à tirer, car, au delà, *l'écart probable* est trop considérable et le tir est d'une trop grande incertitude. De plus, au delà de dix kilomètres, le navire ne se présentera pas à l'horizon avec une assez grande netteté, le but ne sera pas assez distinct à l'œil pour permettre d'effectuer sur lui un tir efficace.

Admettre dans de telles conditions la portée extrême des pièces, n'est-ce pas s'exposer pour un Etat à se voir appliquer ce mot de Vattel (1) : « La mer territoriale doit aller aussi loin qu'on peut la faire respecter, mais ce serait une prétention vaine et ridicule de s'attribuer un droit que l'on ne serait nullement en état de faire respecter » ?

Doit-on toutefois considérer comme satisfaisant le système qui fixe d'une manière invariable à *trois* milles l'étendue de la mer littorale ? Non, à notre avis. *La portée réelle de la puissance défensive*, voilà la vraie limite de la mer territoriale. N'aura donc ce caractère que « la portion de la mer qui pourra être dominée par les moyens d'action efficace partis des côtes (2) ». A une certaine époque, la portée *efficace* du canon a pu être égale à cette distance de trois milles, mais aujourd'hui l'identification n'est plus possible ; une pièce de côte peut envoyer un projectile jusqu'à onze milles au large (20 kilom. environ). Aussi doit-on signaler comme essentiellement vicieuse l'expression employée dans le *Territorial Waters Juridiction act* anglais de 1878 qui fixe la ligne de démarcation jusqu'à *la portée de canon* ou *trois milles* (3). D'autre part, il faut reconnaître que cette zone de trois milles est devenue insuffisante pour permettre à l'Etat d'assurer, en temps de paix, la protection de *la pêche et des intérêts fiscaux* du pays et, surtout, de faire respecter d'une *façon absolue* en temps de guerre la neutralité et la sécurité du territoire.

Aussi, depuis longtemps déjà, on a proposé d'autres limites à la mer territoriale. Dans une note célèbre adressée aux divers cabinets le 16 octobre 1864, M. Seward, secrétaire d'Etat des Etats-Unis d'Amérique, s'est efforcé d'amener les puissances à conclure, sur les points suivants, un traité international : « Remplacer la portée de canon par une limite in-

(1) *Le droit des gens*, édit. Pradier-Fodéré, t. I, p. 579.
(2) Bonfils, *Manuel de dr. intern. public*, p. 262.
(3) Il faut avouer que de nos jours c'est faire preuve d'inconséquence que de proposer comme traduction naturelle exacte et suffisante de cette limite doctrinale de portée des pièces la distance de trois milles. Le Baron de Haan a pu, en 1885, dans la conférence relative au régime à donner au canal de Suez, affirmer sans être contredit « que la distance de trois milles ne correspondait plus à la portée de canon ».

variable et fixée en chiffres ; étendre jusqu'à *cinq milles* la souveraineté de l'Etat riverain dont la limite actuelle est de trois milles ». Ces efforts toutefois n'ont pu aboutir. On a fait remarquer (et en cela on semble avoir répondu à la question par la question) que, la portée du canon variant à chaque instant, une mesure fixe, invariable, devrait présenter bientôt un désaccord complet avec la puissance de portée des nouvelles pièces et serait de nature à soulever alors de graves oppositions. L'idée a marché cependant, et on peut dire qu'aujourd'hui, grâce aux efforts de l'Institut de droit international et à l'initiative prise par le gouvernement des Pays-Bas, il lui reste à faire peu de chemin pour arriver à être admise par la doctrine et sanctionnée par les traités.

Mais cette commune mesure, *fixe, invariable,* quelle sera-t-elle ? Prendra-t-on pour l'obtenir la portée moyenne extrême des pièces actuelles ou mieux la portée moyenne de *tir efficace* arrêtée d'un commun accord et une fois pour toutes entre tous les pays ? Cette méthode, il faut bien l'avouer, présente de grandes difficultés d'application ; elle expose à des discussions sans issue, elle risque de compromettre le succès de l'entreprise.

La méthode de délimitation qui semble la plus satisfaisante à l'esprit est celle qui consiste à donner à cette mer territoriale une étendue *déterminée strictement par les nécessités des services divers que toute puissance doit assurer sur sa frontière maritime et fixée en chiffres précis, en milles marins.* Mais il est à craindre que, dans un Congrès, ce soit surtout sur cette *étendue nécessaire* qu'il soit impossible de s'entendre et qu'on soit alors obligé de choisir une autre base. Mieux vaudrait alors, si cette éventualité se produit, reprendre, en le rendant *acceptable,* le procédé préconisé au début du XIX[e] siècle par Gérard de Rayneval (1) et qui consiste à choisir comme limite extrême de la mer territoriale l'*horizon visuel.*

Un pareil procédé avait été consacré dans la pratique par une ordonnance de Philippe II, roi d'Espagne. Bynkershoek en fit plus tard la critique. Il remarquait que la ligne d'horizon variait suivant qu'on observait la mer du haut d'une falaise, d'une tour ou du bord du rivage, selon qu'on regardait à l'œil nu ou à l'aide d'instruments : « Verum et nimis laxum est vagumque vel utique non satis certum : an enim quo longissime patet prospectus idque exquâlibet terrâ ? littore ? arce ? urbe ? an quo quis nudis oculis prospicit ? an quo quis cernit acutus ? sane non quo acutissimi... apud veteres memorantur qui ex Sicilia Carthaginem viderunt. Fluctuant ergo etiam hæc in incerto (2) ».

(1) *Institutions du droit de la nature et des gens,* liv. II, ch. 9, § 10.
(2) *De dominio maris,* cap. 2.

Bien qu'à l'époque où il vivait, Bynkershoek ait pu identifier, sans trop d'exagération, la limite de la puissance *effective* de l'Etat avec celle de la portée extrême de ses canons, on eût pu, sans trop de difficulté, retourner contre sa propre théorie une partie des critiques qu'il prodiguait avec tant de complaisance à l'ordonnance de Philippe II. A notre avis, Bynkershoek eût mieux fait de rectifier le côté défectueux du système admis par l'ordonnance et d'indiquer qu'il suffisait, pour le rendre parfait, de convenir d'une hauteur uniforme au-dessus du niveau de la mer pour prendre cet horizon visuel qui eût constitué, alors, une méthode parfaitement satisfaisante. Il commettait, d'ailleurs, une erreur en avançant que l'horizon visuel diffère selon qu'on regarde la mer à l'œil nu ou à l'aide d'instruments (1).

Ce procédé, même avec ses défauts, était en somme tout aussi acceptable en théorie que le sien propre. Comme le canon, la vue n'est que le *symbole de la puissance défensive de l'Etat*, mais elle a sur lui l'avantage d'exister en *réalité* sur tout point de la côte et souvent aussi au large (2) sur la zone frontière, d'être partout la même et de constituer, pour le littoral, une ceinture de protection très efficace. L'existence de batteries sur toutes les parties des côtes est, en effet, assez rare. Certains pays (les plus nombreux) sont complètement dépourvus de canons sur leur frontière maritime.

D'ailleurs, le canon est-il bien pour l'Etat riverain le porte-respect le

(1) L'horizon visuel doit plutôt être considéré comme un moyen de contrôle que comme une base rationnelle pour une démarcation de la mer littorale. Pour qu'il puisse servir de moyen de contrôle, il faut qu'il y ait eu, *au préalable*, une entente sur l'étendue de cette mer et que cette étendue ait été arrêtée en chiffres précis. Mais alors l'*horizon visuel* présente un procédé à la fois simple et exact pour s'assurer si tel objet qu'on aperçoit au loin est en delà ou en deçà des limites de la mer territoriale.

Pour préciser, nous supposerons cette étendue fixée à six milles. Il suffira alors pour tout observateur d'avoir son œil à une hauteur de *dix* mètres au-dessus du niveau de l'eau à la laisse de *haute mer* pour avoir la ligne d'horizon exactement à 6 milles 09, c'est-à-dire à la limite frontière des eaux littorales. Le mouvement des marées ne présenterait pour la surveillance aucun inconvénient sérieux pourvu toutefois que le guetteur, tenant un compte exact de la hauteur de dépression, diminuât parallèlement et dans la même proportion l'élévation de son œil, au-dessus du niveau de la haute mer. Les instruments d'optique employés ne serviraient qu'à rendre la vision *plus nette* mais sans en étendre le champ d'étendue au delà de 6 milles 09. Ajoutons que, pour permettre d'exercer par ce procédé sur cette frontière mobile une surveillance *permanente* sans avoir à tenir compte des mouvements de marée, il faut donner comme point de départ à la mer littorale la laisse des *hautes eaux* et non celle de basse mer.

(2) Les marins du littoral, qui pratiquent la pêche côtière pendant le temps de *guerre étrangère*, s'intéressent aux évolutions des navires de guerre des belligérants qui viennent en vue de terre. Ils sont pour le pays des sortes de guetteurs avancés, ils peuvent fournir un précieux témoignage dans le cas où une violation de la neutralité est commise dans les eaux littorales (V. à l'annexe nº 1 la déposition du baleinier, dans l'affaire de la *Sea Bride*, au Cap).

plus réel, le plus employé? En temps de paix, dans l'exercice de ses droits sur la mer territoriale, l'autorité riveraine se sert-elle jamais de cette arme? Qu'une guerre vienne à éclater, elle aura rarement recours, pour faire respecter la neutralité de ses eaux côtières, à ce moyen trop énergique. Presque toujours dès que l'infraction aura été constatée (par le moyen de la vue), des signaux seront adressés au navire pris en faute; un croiseur, si la chose est possible, sera envoyé pour mettre fin au combat, et, si on n'a pas pu intervenir de cette façon, c'est par la voie diplomatique qu'on essaiera d'obtenir une réparation morale et matérielle. Dans une des séances de la session de l'Institut de droit international tenue à Paris au mois de mars 1894, M. Hall déclarait « qu'il n'y avait pas de rapport pratique entre la portée du canon et les moyens de faire respecter la neutralité ; que la véritable sanction de la neutralité c'était la répression des atteintes qui y étaient faites ».

Pour permettre de protéger le littoral, le moyen que donne la vue est dans la réalité autrement employé et efficace que celui du canon. Remarquons que le service de surveillance et de répression est plus facile à assurer en mer qu'en tout autre endroit ; aucun obstacle ne vient s'interposer devant l'œil du guetteur, ne vient empêcher de transmettre par voie de signaux à une certaine distance au belligérant pris en faute l'injonction impérative de l'autorité riveraine ; rien n'entrave la poursuite du croiseur envoyé pour faire exécuter l'ordre. Sur les côtes, aux pointes les plus avancées des caps, sont établis des postes sémaphoriques qui fouillent au loin l'horizon et, reliés à tous les services importants par le réseau télégraphique, permettent d'indiquer la position exacte des navires des belligérants et de prendre les mesures nécessaires. La vue, considérée à ce point de vue, ne constitue-t-elle pas pour le territoire un moyen défensif très efficace? D'un autre côté ne peut-on pas dire que la portée extrême de perception de l'œil humain limite presque exactement la puissance *effective* de l'artillerie de côte ? Il y a tout lieu de croire que les moyens balistiques, à quelque perfection qu'ils soient amenés, ne pourront jamais dépasser de beaucoup, en *complète efficacité*, la limite extrême de netteté de perception visuelle. L'artilleur à terre comme le canonnier à bord auront besoin, pour envoyer, *avec un coefficient suffisant de chances de succès*, un projectile sur un but, de percevoir ce but, à l'œil nu, d'une façon suffisamment nette.

En admettant même que les progrès de la science permettent un jour, au moyen d'adaptations nouvelles (1), d'utiliser *complètement* l'énorme portée des pièces actuelles et d'obtenir un tir efficace au-delà de cette

(1) Des expériences de ce genre ont déjà été faites avec des batteries de campagne par l'artillerie de terre.

portée de vue naturelle, il serait encore indispensable de s'arrêter à cette dernière sous peine de permettre à certaines puissances de confisquer à leur profit la liberté de la mer.

Or cette *portée moyenne extrême de vue humaine*, pourquoi ne pas la déterminer par certaines expériences, et, le résultat une fois obtenu, la traduire en *chiffres précis* ?

Il suffirait, pour cela, de faire en un endroit absolument plan, en pleine mer, un certain nombre d'observations dans des conditions bien arrêtées de saison, d'heure, de pureté d'atmosphère, de couleur et de dimension de navires. On arriverait ainsi à noter à quelle distance il est possible, pour un observateur doué d'une vue normale (1) et d'une acuité visuelle moyenne, placé sur le pont d'un navire à une certaine hauteur au-dessus de l'eau, de distinguer au large, à l'œil nu, un autre navire de même dimension d'une façon assez distincte pour permettre d'en reconnaître nettement les divers détails.

La même expérience répétée dans des conditions semblables, en divers parages, donnerait des résultats qui pourraient varier de deux à trois milles, et, la moyenne de ces distances une fois arrêtée d'un commun accord, et traduite en milles (sans fractionner cette mesure), servirait à fixer pour *toujours* et pour *tous* la limite de la mer territoriale.

Cette distance, à peu près la même *en tous pays*, *invariable dans le temps* et pour tout homme doué d'une vue normale, aurait comme telle de grandes chances d'être admise sans difficulté. Elle présenterait l'avantage très appréciable d'offrir une base à la fois *pratique*, *définitive* et *rationnelle*.

Des nombreux renseignements personnels que nous avons pu nous procurer auprès des gens du métier, il semble résulter que cette moyenne se rapprocherait très sensiblement de *six à sept milles marins* (11 à 13 kilom. environ).

Dans sa session de Paris, en mars 1894, l'Institut de droit international s'est précisément arrêté à cette limite de *six milles*, mais sans l'appuyer sur une base rationnelle. Il est facile de s'en rendre compte par ces paroles de M. Barclay, le rapporteur de la question devant l'Institut: « Il me paraît personnellement, dit-il, que nous devrions, *si nous sommes disposés à aller jusqu'à cinq milles*, *aller un mille plus loin* et incorporer ainsi dans un seul faisceau toute la pratique existante, fixer une fois

(1) Nous entendons par vue normale celle d'un œil emmétrope permettant de lire à la distance de 5 mètres des lettres de 7 mm. 1/4 de hauteur, inscrites dans un carré, tracées avec un trait épais et uniforme égal au 1/5 de la hauteur du caractère, méthode officielle d'appréciation de la vue en France et en Allemagne (V. Dr Massalon, *Examen fonctionnel de l'œil*, p. 3 et 4).

pour toutes la limite européenne d'aujourd'hui, demandée par les uns, adoptée par les autres comme une règle sanctionnée par notre examen des circonstances et faits et *par la raison des choses* (?) ».

Dans cette réunion, l'Institut paraît avoir *à priori* admis le principe de doctrine de Bynkershoek ; mais quand il est passé à l'application, il a été arrêté par les difficultés matérielles, et le principe s'est trouvé rejeté de fait sans qu'on ait voulu le déclarer nettement. M. de Martens fait, en effet, remarquer « que la limite de trois milles qui semble admise par tous ne repose sur rien, que le seul principe vrai est celui formulé par Bynkershoek, mais qu'il appartient à l'Institut de le fixer d'une façon précise, que *six milles* semblent *insuffisants* » ; il termine en proposant la limite normale de *dix milles* (environ 18 kilom. et demi). M. den Beer Portugael répond : que ce principe est incontestable, mais qu'il faut avant tout envisager le côté pratique de la théorie et se borner aux seuls coups de canon *réellement* efficaces. C'est là, dit-il, la vraie ligne de respect, *dix milles* constituent une limite trop étendue, imposant à l'Etat des devoirs trop lourds et six milles suffisent amplement » (1). On fut aux voix, et la limite de *six milles* se trouva adoptée, celle de *dix milles* rejetée par 25 voix contre 10.

Or, malgré cette double affirmation de M. de Martens et de M. den Beer Portugael, il nous semble que l'Institut a, en fait, rejeté le principe de Bynkershoek : « *Quousque tormenta exploduntur* ».

Eneffet :

1° L'Institut a admis comme limite une distance de *six milles*, qui ne correspond en rien à la portée *extrême* du canon ;

2° Il a donné, comme point de départ à la *mer littorale*, la laisse de basse mer et a refusé d'admettre le principe de la doctrine allemande (2)

(1) Considérée comme *étendue nécessaire* on peut dire en faveur de cette limite de six milles que l'Institut de droit international l'a admise *comme suffisante*, après une discussion large et approfondie, sans que les savants choisis suivant une certaine proportion dans toutes les nations et ayant pris part à cette discussion aient reçu des gouvernements un mandat officiel, ce qui donne à la résolution adoptée une haute portée doctrinale.

(2) V. Perels (*Manuel de dr. maritime intern.*, édit. Arendt, p. 27 et 28). Pour fixer le point de départ de la mer littorale il ne suffit pas de dire que cette ligne se trouve au rivage ; tandis que le droit romain détermine la limite du rivage de la mer par celle de la plus haute marée (Est autem litus maris quatenus hibernus fluctus maximus excurrit) les sources récentes du droit des gens et particulièrement les conventions relatives à la pêche prennent au contraire pour ligne de démarcation la laisse de basse mer ; les publicistes adoptent en général la même règle.

Quelques-uns, comme Wheaton et Ortolan, placent la limite là où la mer *commence à être navigable* mais on ne saurait trouver un motif à l'appui de cette théorie. Il faut faire dépendre cette solution de la possibilité de dominer l'espace le plus rapproché de la mer en se plaçant sur le rivage et adopter pour cela la ligne d'où en tout temps cet *imperium* peut être exercé de fait. C'est donc une ligne tirée des points du rivage où l'on peut élever des

qui fait commencer la mer territoriale à l'endroit où arrive le *flot de grande marée*, c'est-à-dire au point extrême où peut être établie à terre une batterie pour ne pas être exposée à être couverte par les hautes eaux ;

3° Il a admis que, dans les *baies*, la mer *nationale* prenait fin et que la mer *littorale* commençait en l'endroit de la baie le plus rapproché de l'entrée où l'écartement des côtes présentait une ouverture de *douze milles*. Or, il est impossible, pour peu que le littoral aille, au delà de cette ligne, en s'évasant, aux batteries placées en ce point des deux côtés de la baie de croiser leurs feux au large jusqu'à la limite extrême de la mer territoriale et de permettre à l'État d'exercer sur cette portion de mer littorale une autorité *efficace*.

Signalons enfin que le rapporteur, M. Barclay, ne sembla pas éloigné à un moment de proposer pour la mesure des baies le système suivi dans le *Western Australia* et qui consiste à considérer comme *mer nationale* toute baie dont on peut *apercevoir* de l'un des promontoires l'autre promontoire. Toutefois cette méthode fut écartée à juste titre comme laissant trop de place à l'incertitude.

Nous donnons ici le texte des articles 2, 3, 4, arrêtés par l'Institut comme projet de réglementation proposé à l'attention des gouvernements.

ART. 2. — La mer territoriale s'étend à *six milles marins* (60 au degré de latitude) de la *laisse de basse mer* sur toute l'étendue du littoral.

ART. 3. — Pour les baies, la mer territoriale suit les sinuosités de la côte, sauf qu'elle est mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie, dans la partie la plus rapprochée de l'ouverture vers la mer, où l'écart entre les deux côtés de la baie est de douze milles marins de largeur, à moins qu'un usage continu et séculaire n'ait consacré une largeur plus grande.

ART. 4. — En cas de guerre, l'Etat riverain neutre a le droit de fixer, par la déclaration de neutralité ou par notification spéciale, sa zone neutre au delà de six milles jusqu'à *portée de canon des côtes* (?)

Comme on le voit, dans la mer territoriale, l'Institut distingue deux zones : 1° *celle de paix*, qui s'étend jusqu'à *six milles* et dans laquelle l'Etat riverain jouit, en paix comme en guerre, de certains droits et prérogatives sous réserve de laisser en tout temps et à tout navire le libre

batteries qui ne soient pas menacées par la marée haute. Il importe peu que les batteries soient érigées, il suffit qu'il y ait possibilité de le faire. Les traités internationaux déclarent, au contraire, que la laisse la plus éloignée de *basse mer* servira de limite au territoire. En dépit de cette indication précise, la définition contraire a été adoptée dans le *Juridiction territorial Waters act* anglais de 1878 et formulée ainsi : « One marine league of the coas t measured from *law water mark*.

passage innocent ; 2° *celle de neutralité pendant la guerre*, illimitée, purement facultative pour la nation riveraine et ne commençant d'exister qu'après une déclaration formelle de sa part : cette zone confère des droits et des devoirs seulement pendant la durée de la guerre et à l'égard des seuls belligérants.

On pourra penser qu'une limite *unique*, déterminée comme nous l'avons indiqué et qui doit se rapprocher très sensiblement de celle de *six milles* arrêtée par l'Institut, constitue un *maximum de concession* de la part des autres puissances et qu'il est imprudent d'aller au delà sous peine de voir les Etats puissants sur mer entraver à leur gré sur leurs côtes le transit des nations plus faibles (1). L'Etat riverain ne peut, par les moyens de terre, manifester bien au delà de *six milles* sa puissance : cette zone lui donne les moyens suffisants de garantir ses intérêts fiscaux (2), ceux de la pêche et les biens de ses nationaux. Cette théorie des deux zones trop délicate en sa forme introduit *de nouveau*, dans cette question si débattue, l'élément *vague* et incertain qu'on avait voulu éliminer.

En résumé, dans cette session, deux zones avaient, comme nous l'avons vu, été proposées par l'Institut : l'une de *paix*, fixée à six milles, l'autre de *neutralité* (pendant le temps de guerre), purement *facultative* pour les Etats neutres et pouvant aller de six milles *jusqu'à la portée extrême des pièces* (de sept milles à onze milles).

Le gouvernement des Pays-Bas propose au contraire dans sa note collective aux Puissances du mois de décembre 1895, comme base de négociations à entamer, « *la limite de six milles avec une étendue semblable comme zone neutre* ». Avec cette précision qui lui est donnée, la résolution de l'Institut se trouve, il faut bien le reconnaître, profondément modifiée ; de *facultative* et *indéfinie* qu'elle était la zone neutre devient *obligatoire* et *uniforme*.

L'adoption d'une telle règle présente, à notre avis, certains inconvénients graves, qu'il est bon de signaler. C'est une large bande de mer de plus de 22 *kilomètres* au large, que les États neutres auraient ainsi à surveiller sur tout leur littoral en temps de guerre. Or, il leur serait *impossible*, non seulement de faire respecter la neutralité de leurs eaux, d'une *façon effective*, par les *moyens de terre*, mais même de constater les infractions commises pour pouvoir ensuite exiger, des contrevenants, les réparations suffisantes. Quant aux belligérants, l'espace de mer laissé

(1) Il est à remarquer qu'avec les navires à vapeur, la navigation dans les mers d'Europe se fait en majeure partie en vue des côtes.

(2) La Grande-Bretagne exerce la police douanière jusqu'à 12 *milles* des côtes (4 leagues !) tandis que l'Espagne se contente de 6 *milles* pour assurer le même service.

libre pour les évolutions de leurs flottes, dans nos mers resserrées d'Europe, se trouverait brusquement restreint hors de toute nécessité et, inévitablement, et presque à leur insu, les chefs d'escadre seraient amenés à violer une zone de neutralité si difficile à respecter (1). Les infractions se produiraient d'autant plus graves et fréquentes que le neutre aurait moins de facilités pour les constater et les réprimer.

Or, c'est là malheureusement une vérité historique incontestée qu'avec les États faibles les belligérants se jugent plus à l'aise pour violer les règles de la neutralité et refuser ensuite les réparations demandées. Les grandes puissances arriveraient peut-être, par intimidation, à faire respecter leurs eaux territoriales ; mais il serait bien difficile aux puissances de second ordre de parvenir au même résultat. Et si alors le belligérant lésé n'obtenait pas de celles-ci une réparation suffisante, il serait d'autant plus enclin à manifester son ressentiment d'une façon immédiate et brutale à l'égard de l'État faible que la résistance de ce dernier serait moins à redouter. La situation de ces États, déjà si précaire en temps de guerre du côté de leurs frontières terrestres, se trouverait encore considérablement aggravée par ce nouvel état de choses sur leurs frontières maritimes (2). Ce sont donc les puissances de second ordre qui auraient surtout intérêt à s'opposer de toutes leurs forces à l'adoption d'une zone de neutralité de *douze milles*. La zone *unique* de *six milles* nous semble largement suffisante pour le temps de guerre comme pour le temps de paix ; l'étendre au delà, *c'est vouloir adopter une règle sans lui donner de sanction*, c'est s'exposer aux dangers les plus graves sans trouver pour cela, en compensation, des avantages appréciables.

(1) La mer de la Manche, par exemple, mesure de dix-huit milles à soixante milles et quatre-vingt-dix milles d'écartement entre les côtes anglaises et françaises. En tenant compte de la bande de mer côtière sur le littoral des deux pays la zone de neutralité est actuellement de *six milles au total* ; elle se trouverait portée à vingt-quatre milles (!!!) c'est-à-dire que plus du tiers de cette mer resserrée si importante pour les manœuvres dans les guerres maritimes actuelles, serait interdit aux belligérants.

(2) A titre d'exemple, nous citerons un fait historique bien connu dans les annales des guerres maritimes. En 1759, une escadre française de quatre vaisseaux commandée par M. de la Clue, étant poursuivie par une escadre anglaise de seize navires commandée par l'amiral Boscawen, vint, dans les eaux portugaises, se mettre à l'abri des forts de Sagres et de Figueras. Malgré le feu d'ailleurs peu nourri des batteries de terre, l'amiral anglais, poursuivant son avantage, brûla deux navires et captura les deux autres. Le ministre du Portugal, M. de Pombal, exigea alors en termes très fermes une réparation morale et matérielle. De Londres, on envoya lord Knowles en ambassade extraordinaire à Lisbonne pour que des excuses publiques fussent faites par lui, au nom de l'Angleterre, devant le corps diplomatique réuni ; mais le gouvernement anglais garda les navires capturés, il ne relâcha pas les prisonniers, il n'accorda en un mot aucune réparation matérielle. Les insistances de l'ambassadeur français, M. de Merle, auprès du gouvernement du Portugal restèrent sans effet à ce sujet. *Aussi quand la France déclara la guerre au Portugal* en juin 1762, *un des motifs invoqués* fut ce défaut d'une réparation matérielle suffisante.

CHAPITRE IV

Des détroits maritimes.

Les règles adoptées pour la mer littorale sont en grande partie applicables aux détroits. Toutefois, au point de vue de la liberté du transit maritime, la question du régime de la navigation dans ces parties resserrées de la haute mer est d'une telle importance qu'elle mérite, même si elle n'est envisagée qu'à un point de vue très général, d'être traitée à part.

Avant d'étudier les dispositions prises pour les détroits par l'Institut de droit international dans les articles 10 et 11 de son projet de réglementation de la mer territoriale, nous examinerons d'abord quelle est à ce sujet l'opinion de la doctrine et aussi la pratique suivie par les différents Etats.

Grotius, dans son ouvrage « *Mare liberum* », n'osa pas poser dans toute sa force et son étendue le principe de la navigation sur la haute mer. On n'entend pas, dit-il, comprendre *sous le nom de mer les détroits qui ressemblent plutôt à des fleuves*, ni les anses, ni tout ce qui tient au rivage.

Toutefois nous pensons que cette vérité profonde n'échappa pas au célèbre publiciste hollandais à savoir : « que la liberté des mers serait illusoire, si l'usage des détroits qui servent de communication d'une mer à l'autre était entravé (1), mais que celui-ci craignït de soulever d'un seul coup contre son système de trop nombreux ennemis ; et il se contenta d'affirmer le principe de la liberté de la haute mer,certain que, celui-ci une fois admis, la liberté des passages viendrait d'elle-même comme une conséquence forcée.

Sur ce sujet, Gérard de Rayneval (2) s'exprime ainsi : « Les détroits » sont des passages pour communiquer d'une mer à l'autre ; si l'usage » des mers, domaine commun de l'humanité,est libre, la communication » entre elles doit l'être également, ou autrement la liberté de ces » mêmes mers ne serait qu'une chimère ». D'après Azuni (3) : « Lorsque » les détroits maritimes sont disposés de manière à servir nécessaire-

(1) Vergé.

(2) Gérard de Rayneval, *Institut du droit de la nature et des gens*; liv. II, ch. IX, § 7.

(3) Azuni, *Système général des principes du droit maritime de l'Europe*,1796, I, p. 75.

» ment de communication entre deux mers dont la navigation est com-
» mune à toutes les nations ou à plusieurs d'entre elles, celle qui pos-
» sède le détroit ne peut refuser le passage aux autres, pourvu qu'on en
» use avec modération et sans lui porter dommage. Si elle s'opposait la
» première, sans juste motif, au passage, elle priverait les autres nations
» d'un avantage qui leur est accordé par la nature, puisque le droit de
» naviguer d'une mer à l'autre est un reste de la communauté primitive
» de l'élément des eaux qui, dans sa vaste extension, appartient à tous ».

Calvo (1) : on distingue deux sortes de détroits, ceux qui aboutissent à des mers fermées ou enclavées, c'est-à-dire dont la souveraineté absolue peut être revendiquée exclusivement par l'Etat dont elles baignent les côtes et ceux qui servent de communication entre des mers libres. Les premiers, constituant un domaine propre et réservé, sont régis par les lois ou les règlements particuliers de chaque pays ; les seconds, affectant nécessairement les intérêts des divers Etats dont ils sont destinés à faciliter l'accès, *ne peuvent jamais devenir la propriété souveraine d'un seul* et *doivent rester absolument libres* pour toutes les marines comme les mers auxquelles elles conduisent. Cette liberté d'accès et de transit admet toutefois les restrictions inhérentes au droit de conservation des Etats sur les côtes desquels sont situés les détroits ; et lorsque la configuration de ceux-ci oblige les navires qui les traversent à passer sous le feu des forts placés sur l'un ou l'autre bord, le souverain qui est maître de la côte a le droit incontestable d'en surveiller la navigation et de prendre, surtout en temps de guerre, les précautions que la prudence et le soin de sa sûreté peuvent rendre nécessaires (V. Ortolan, L. II, ch. VIII, p. 161, d'où ce développement semble extrait). De Cussy (I, p. 98) : « Les détroits étant des passages qui mettent les mers en communication et permettent de passer de l'une dans l'autre doivent être libres pour le transit comme la mer elle-même sinon la liberté des mers mises en communication ne serait qu'une chimère ». Enfin Pradier-Fodéré (2) déclare que : « Cette liberté des détroits réunissant les eaux des deux mers
» libres est fondée sur le droit exclusif et inviolable des peuples de
» communiquer entre eux. La formule *mer libre, détroit libre, mer com-*
» *mune à tous les peuples, détroit commun à tous les peuples* est de-
» venue un des principes incontestés du droit international moderne ».

Toutefois, entre les partisans de la liberté de transit et ceux de la souveraineté absolue de l'Etat possesseur des deux rives, la lutte fut longue et ardente.

(1) Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, I, p. 340.
(2) Pradier-Fodéré, *Cours du droit international public*, t. II, §§ 651 et 652.

Le génie étroit de l'antiquité admit sans difficulté cette entrave à la liberté de la navigation sur la haute mer (1).

Le moyen âge s'inclina tout aussi aisément devant les exigences des nations maîtresses des détroits, tant les esprits étaient imbus des idées féodales du péage sur les fleuves et les routes et trouvaient naturelles ces restrictions apportées au transit maritime. Encore dans la première partie de notre siècle, de Martens (2) reconnaît à plusieurs nations, sur certains détroits d'Europe, un droit de souveraineté exclusif. « On ne » conteste plus, dit-il, le droit absolu de la Grande-Bretagne sur le canal » Saint-Georges, du roi de Danemark sur le Grand et le Petit Belt et le » détroit du Sund, des Turcs, sur l'Archipel, sur la mer de Marmara, sur » les détroits qui conduisent à la mer Noire, enfin du roi de Naples, de- » puis 1815, sur le détroit de Messine ».

Ortolan (l. II, ch. VIII, p. 165) fait observer que les droits du Sund dont le produit peu élevé à l'origine pouvait se justifier comme indemnité de protection de la navigation ont pris un tel accroissement dans la suite que, le total annuel en est aujourd'hui hors de proportion avec les dépenses imposées, de telle sorte que le surplus, formant une sorte de péage, de tribut, pour l'*usage d'un détroit qui doit être libre*, on en peut contester en bonne raison la légitimité.

C'est seulement de nos jours qu'on vit la réaction se produire, mais elle se manifesta d'autant plus violente qu'elle avait été plus longtemps contenue (3).

L'évolution se fit toutefois par degrés, respectant dans une certaine mesure les nécessités de la défense des États, les situations acquises, les

(1) Polybe nous apprend cependant que les Rhodiens entamèrent avec les Bysantins établis sur les rives du Bosphore une guerre acharnée qui se termina par la défaite de ces derniers. Il fut alors arrêté dans un traité que les Bysantins ne percevraient aucun droit sur les vaisseaux de quelque nation que ce fût qui traverseraient le détroit.

(2) De Martens, *Précis du droit des gens moderne*, L. II, chap. 1, § 42.

(3) En 1848, le gouvernement des États-Unis d'Amérique déclare qu'il ne respecterait plus à l'avenir le droit que s'arrogeait le roi de Danemark de prélever un péage sur les navires qui traversaient les détroits de la Baltique parce qu'il considérait ce tribut comme contraire au principe de la liberté de la navigation. D'autres puissances suivirent cet exemple. Les négociations entamées entre le Danemark et un grand nombre d'Etats maritimes de l'Europe aboutirent enfin au traité du 14 juin 1857. Par ce traité, le Danemark renonçait à prélever un péage sur les navires transitant, à exercer un droit de visite ; il s'engageait également à entretenir et à améliorer les phares et les autres signaux maritimes établis sur les côtes et dans les ports danois et qui devaient faciliter la navigation dans le Sund, le Kattégat et le Belt. Une somme de 30.476.325 rigsdalers à répartir dans une certaine proportion entre les parties contractantes fut accordée au Danemark *à titre d'indemnité*. Cette transaction ne constitua donc pas le prix payé pour une renonciation à des droits de souveraineté, car il n'y eut pas de renonciation de ce genre, mais ce fut une indemnité consentie pour les frais futurs imposés au Danemark du chef de l'établissement et de l'entretien des signaux maritimes (Perels).

sacrifices pécuniaires consentis par les riverains pour augmenter les sûretés de la navigation ; dans divers cas, il fut établi entre les principes inconciliables et absolus de souveraineté territoriale et de liberté de transit sur la haute mer un régime conventionnel spécial, sorte de *modus vivendi*. C'est ce qui explique que plusieurs des détroits entre mers libres, les seuls dont nous ayons à nous occuper dans ce chapitre, soient soumis par des traités internationaux à un régime d'autant plus restrictif pour le transit maritime que le passage est plus étroit, qu'il présente plus de dangers pour la navigation et pour l'indépendance du pays maître des rives et enfin qu'il constitue une position strategique plus ou moins importante.

Il s'en faut toutefois que dans la pratique tous les États aient admis d'une façon absolue le principe de liberté de navigation dans les détroits dont ils possèdent les deux rives. Tout récemment encore Phillimore déclarait que : « the exclusive right of the British crown to the Bristol channel between Ireland and Great Bretain and to the channel between Scotland and Ireland is *incontested* ». Toutefois on doit reconnaître que *les publicistes anglais sont les seuls* à présent qui admettent cet « exclusive right » sans contestation. Dans l'exposé des motifs du *Juridiction territorial waters act* anglais de 1878, le lord chancelier déclara en termes très nets que le passage du détroit du Pas-de-Calais, opéré auprès de Douvres, *était une concession faite par le gouvernement britannique aux navires étrangers*.

Perels fait remarquer à ce sujet que le lord chancelier semble oublier que les navires étrangers ont droit au libre passage dans le détroit de Douvres comme dans les autres détroits qui servent de communication entre des mers accessibles à tous. Même quand il est exercé dans les eaux territoriales des États riverains, ce droit ne repose pas sur une concession ; il dérive du principe de la liberté des mers auquel se rattache par voie de conséquence nécessaire le libre usage des voies de communication qui unissent les différentes mers sans qu'il soit porté atteinte par là au droit pour les États riverains de prendre à l'égard des navires étrangers les mesures qu'exige la défense nationale.

En revanche le Chili et la République Argentine ont, dans le traité du 23 juillet 1881, relatif à la délimitation de frontières pour les territoires contestés entre eux (1), établi pour le détroit de Magellan un régime de

(1) Les articles 5 et 6 du traité du 23 juillet 1881 sont ainsi conçus : Art. 5. — Le détroit de Magellan demeure *neutralisé* à perpétuité et la navigation en est assurée aux pavillons de toutes les nations. Afin de garantir cette liberté et cette neutralité il ne sera construit sur les côtes ni fortifications ni ouvrages de défense militaire qui pourraient entraver ce but. Art. 6. — Les gouvernements du Chili et de la République Argentine exerceront

quasi-neutralité ; ils se sont interdit ainsi à eux-mêmes tout acte d'hostilité dans ce bras de mer et ont renoncé à établir des forts ou batteries sur les rives de ce long passage que nous avons parcouru avec le *Duchaffault* au mois de septembre 1891 et qui, très resserré en plusieurs endroits, notamment à l'entrée sur l'Atlantique et à la sortie des canaux latéraux, est si facile à fermer. Il faut remarquer cependant que le gouvernement chilien s'impose des sacrifices pour assurer la navigation dans ces passages. Il y fait procéder au balisage, il y entretient un navire à vapeur dont l'assistance est assurée à tous les navires en détresse ; il a même constitué sur certains points des sortes d'abris où les naufragés peuvent venir se réfugier ; le gouvernement argentin a procédé de la même façon pour la Terre des Etats. Il entretient au port St-Jean une station de refuge pour les naufragés ; 25 hommes y restent à demeure, munis d'un canot de sauvetage avec 6 mois de provisions. *C'est là, à notre avis, le type idéal du régime international vers lequel on doit tendre pour donner toute garantie à la liberté de navigation dans les détroits.*

L'Institut de droit international a proposé, en 1894, pour les détroits la réglementation suivante : Art. 10. — Les dispositions des articles précédents (ceux relatifs à l'étendue des droits du riverain sur la mer côtière) s'appliquent aux détroits dont l'écart n'excède pas 12 milles, sauf les modifications et distinctions suivantes :

1° Les détroits, dont les côtes appartiennent à des Etats différents, font partie de la mer territoriale des Etats riverains qui y exercent leur *souveraineté* (1) jusqu'à la *ligne médiane* (2) ; 2° les détroits dont les côtes

un droit d'entière possession à perpétuité sur les territoires qui leur appartiendront respectivement en vertu du présent arrangement. *Toute question* qui par malheur surgirait entre les deux pays soit en raison de la présente transaction soit pour une autre cause quelconque *sera soumise à la décision d'une puissance amie,* mais dans tous les cas les limites fixées par le présent arrangement demeureront immuables (Calvo, I, p. 426).

(1) Dans la discussion qui eut lieu à ce sujet entre les membres de l'Institut, M. Matzen déclara qu'il n'admettait de partage qu'entre deux *juridictions* respectives et non entre *deux souverainetés.* Le Sund qui sépare le Danemark de la Suède est, dit-il, considéré comme mer commune par les deux États : en temps de guerre, le Danemark a opéré des prises sur des navires allemands dans la partie médiane du détroit sans que des réclamations se soient produites ni de la part de la Suède, ni de la part de l'Allemagne. Au contraire, au point de vue de la *juridiction,* chacun des Etats l'exerce dans des limites strictement déterminées. M. Renault, *président de cette réunion de l'Institut,* ayant fait remarquer que c'était là une *situation exceptionnelle* basée sur un accord tacite non susceptible d'infirmer la portée de la règle générale, il fut passé outre et l'expression *de souveraineté* fut maintenue.

(2) D'après Perels (ouvrage cité, p. 47), quand on se trouve en présence de souverainetés territoriales concurrentes, ce qui se présente notamment dans les *détroits* et les *embouchures des fleuves,* si les droits réciproques ne sont pas fixés par l'usage, ou par une convention, on devra prendre comme dans les fleuves la ligne de milieu des eaux comme limite de la souveraineté. Bluntschli (*D. I. codifié,* art. 303) pose les règles suivantes : « Lorsque deux Etats sont situés au bord d'une mer libre, mais si étroite que la bande de mer faisant

appartiennent au même Etat et qui sont indispensables aux communications maritimes entre deux ou plusieurs Etats autres que l'Etat riverain, font toujours partie de la mer territoriale du riverain quel que soit le rapprochement des côtes ; 3° les détroits qui servent de passage d'une mer libre à une autre mer libre ne peuvent jamais être fermés.

ART. 11. — Le régime des détroits actuellement soumis à des conventions ou usages spéciaux demeure réservé.

On peut exposer ainsi le régime adopté par l'Institut.

Les détroits maritimes sont divisés en deux catégories : les passages nationaux et les passages internationaux. Dans les premiers, on peut ranger tous les détroits qui donnent accès d'une *mer fermée* (1) à une mer libre. Ces passages participent du caractère de la mer dont ils font partie. L'Etat maître absolu de celle-ci est libre d'interdire la navigation des navires étrangers sur toute son étendue et aussi sur le passage qui y donne accès et qui est pour ainsi dire la porte d'un domaine réservé (2).

Dans la seconde catégorie, celle des *détroits internationaux* que l'Ins-

partie du territoire de l'un empiète sur la bande de mer qui dépend du territoire de l'autre, ces deux Etats sont tenus de s'accorder réciproquement les droits de souveraineté sur l'espace commun ou de fixer ensemble une ligne de démarcation.

(1) On appelle *mer fermée* une étendue de mer plus ou moins considérable enfoncée dans les terres communiquant par un passage étroit avec la haute mer et constituant pour l'Etat possesseur de toutes les rives un *domaine maritime propre*. La mer de Marmara, la mer Noire et la mer d'Azoff constituaient au XVIIe siècle des mers fermées turques parce qu'elles avaient ce double caractère. A plus forte raison, il y a encore mer fermée quand il n'existe entre la haute mer et cette étendue d'eau resserrée entre les terres d'un même pays aucune communication.

Dans la doctrine on semble vouloir distinguer entre les rades et les mers fermées ; il ne nous semble pas cependant qu'il y ait lieu de faire à cet égard une distinction. Du moment où un bras de mer se trouve compris en entier dans le territoire d'une seule nation et où le passage qui le fait communiquer avec la mer libre n'a pas plus de 10 *milles d'écartement* entre ses rives, il constitue dans tous les cas un territoire maritime réservé. Il n'y a pas à considérer s'il y a là un détroit prolongé ou une partie resserrée d'une baie de 10 milles d'écartement à sa plus proche ouverture sur la mer. Au point de vue international, le régime auquel cette étendue d'eau devra être soumise ne sera modifié en rien par une superficie plus ou moins considérable. La rade de Brest pour la France, la mer d'Azoff pour la Russie constituent l'une et l'autre un domaine exclusif et absolu de ces deux Etats d'où ils peuvent exclure les navires étrangers, bien que cependant ces deux bras de mer aient une étendue très différente. On pourrait soutenir, si un texte international n'était pas venu modifier le régime naturel du canal de Suez, *que le golfe de Suez*, entouré de tous côtés de possessions turques et communiquant avec la mer Rouge par le détroit de Jubal qui est très étroit, *constitue une mer fermée pour la Turquie*. On eût mieux fait cependant, dans la déclaration de Constantinople du 28 octobre 1888 relative au régime international du canal de Suez, de spécifier que le golfe de Suez *cessait par là même* d'avoir le caractère de mer fermée turque pour prendre celui de *mer libre*.

(2) Perels (p. 42) semble vouloir ranger dans cette catégorie les petits détroits littoraux qui n'ont d'importance que pour la navigation nationale, comme par exemple les détroits entre le continent anglais et l'île de Wight (the solent), l'Als Sund, le Fehmarn Sund, le Walmar Sund et un grand nombre d'autres ; à notre avis, ces détroits participent bien plutôt du caractère de la mer littorale ou côtière que de celui des rades et baies.

titut a spécialement visés dans les articles 10 et 11, on comprendra tous ceux qui permettent de passer d'une mer libre dans une autre mer libre. Ils échappent à la souveraineté absolue de l'Etat maître des deux rives, quand même celui-ci pourrait en dominer toute l'étendue par son artillerie. En principe, et à moins de conventions internationales contraires (1), ils doivent toujours, quelque resserrés qu'ils soient, rester libres en toute circonstance pour l'intercourse des navires étrangers. Toutefois l'Etat riverain possède sur son littoral dans ce bras de mer un droit de souveraineté dont le caractère *ne diffère en rien de celui qu'il exerce dans ses eaux côtières* ; ce droit pourra être exercé d'une façon absolue sur toute l'étendue du détroit, pourvu que ce dernier n'ait pas une largeur supérieure à douze milles (2). Pour que les navires qui transitent échappent à sa juridiction, il faut que l'écartement des deux rives soit supérieur à douze milles ; encore devra-t-on éviter pour cela de se rapprocher de moins de six milles de la côte ; en deçà de cette limite on se trouverait soumis à toutes les prescriptions qu'il plairait à l'Etat riverain d'édicter au point de vue de la police sanitaire, de la police douanière, de la sécurité de la navigation, etc. On peut ajouter qu'*en temps de guerre*, d'après l'article 4 du projet de l'Institut, l'Etat riverain neutre eût pu étendre sa souveraineté jusqu'à 12 *milles* de chaque côté des rives du détroit, c'est-à-dire supprimer en fait la liberté du transit dans un détroit large de 24 *milles* !

A notre avis, il eût été bien préférable de déterminer pour les détroits un régime tout spécial et de restreindre le droit de l'Etat riverain sur cette portion de la mer dans des limites beaucoup plus étroites que celles fixées dans l'article 10 du projet de l'Institut que nous venons d'étudier et de développer. De ce que la mer se présente plus resserrée en certains endroits, elle n'en reste pas moins dans les conditions de l'Océan lui-même, libre de toute entrave, et quoiqu'il en coûte à la souveraineté territoriale établie sur les deux rives du passage et le dominant même de son artillerie, il lui faut admettre que le droit du transit est inviolable, absolu, et ne saurait être entravé par une réglementation tracassière, par des droits de

(1) On trouve en Europe un certain nombre de détroits soumis à un régime spécial fixé par traité ; on remarquera, comme nous l'avons dit, que ce sont en général les plus étroits, ceux qui présentent le plus de dangers pour la navigation et ceux enfin qui ont par leur situation le plus d'importance au point de vue stratégique. Nous rangerons dans cette classe les passages qui donnent accès de la Baltique à la mer du Nord et de la mer de l'Archipel à la mer Noire ; ils forment dans cette catégorie une classe particulière, celle des *détroits internationaux à régime conventionnel*. Des traités spéciaux fixent pour eux les droits et les devoirs de la souveraineté territoriale riveraine.

(2) Si les rives opposées sont sous l'autorité de deux Etats différents, la limite de souveraineté sur les eaux du passage entre les deux Etats est déterminée par une ligne médiane et parallèle entre les deux rives, comme nous l'avons dit plus haut.

péage et de navigation. La voie dans laquelle on s'engagerait en admettant sans modification la théorie de l'Institut relative aux détroits, nous paraît pleine de dangers.

Sans doute l'inconvénient qui résulte pour la navigation de permettre à l'État riverain de faire sentir jusqu'à 6 milles, au lieu de 3 milles, son autorité au large vers la haute mer n'est pas très considérable et la concession réciproque entre les nations maritimes peut être étendue jusque-là sans danger, mais, pour les détroits, il n'en saurait être de même. Toute extension accordée à la souveraineté territoriale est prise sur la mer libre aux dépens du commerce international qui ne peut s'écarter de sa route vers le large et serait obligé de s'engager dans la zone réservée et d'y observer pendant son passage, sans y trouver de compensation appréciable, toutes les prescriptions de police qu'il plairait au riverain d'édicter pour la sûreté de ses propres intérêts. Quand bien même, dit Ortolan (L. 1, 161), le détroit de Gibraltar par exemple serait assez resserré pour qu'un bâtiment ne pût y louvoyer, ce détroit n'en serait pas moins libre parce que la Méditerranée quoique mer particulière est aussi libre que l'immense Océan (1).

Dans tous les détroits qui ont plus de six milles, mais moins de douze milles d'écartement, la liberté de navigation se trouverait confisquée au profit des nations maîtresses des rives et celle d'entre elles qui voudrait, à un moment donné, tirer parti de cette situation spéciale pour favoriser son commerce aux dépens du commerce étranger, pourrait le faire en toute sécurité et sans qu'il fût bien aisé de s'y opposer. La position occupée par ces États en des points stratégiques de premier ordre est déjà suffisamment privilégiée sans qu'on aille encore renforcer ces avantages.

Le détroit de Gibraltar a huit milles environ d'écartement dans sa partie la plus étroite, ses rives sont dominées par trois puissances qui pourraient y exercer concurremment leurs droits ; le détroit de Jubal qui fait communiquer la mer Méditerranée par le canal de Suez avec la mer Rouge n'a pas même six milles de largeur ; le détroit de Bab-el-Mandeb, dans sa partie la plus étendue entre l'île de Perim et la côte d'Afri-

(1) Nizze, § 21, dit à ce sujet : « Certains détroits sont les voies nécessaires pour les relations maritimes des peuples. Ces voies sont en conséquence et d'après le droit des gens libres et non point soumises à la souveraineté des pays riverains. La frontière de ces pays ne » s'étend pas dans ces détroits aussi loin que dans les autres mers territoriales, mais *recule* » *jusqu'au point où le détroit cesse d'être une voie de communication générale pour les* » *navires qui le traversent* ».

Cette théorie, qui semble ne laisser sous l'autorité du riverain que la partie non navigable du détroit, nous paraît exagérée à ce dernier point de vue ; la concession faite dans les détroits aux dépens de la haute mer à la souveraineté territoriale riveraine peut, à notre sens, être accordée plus largement sans que la liberté du transit soit pour cela mise en péril, ce qu'il faut c'est réserver une *zone neutre suffisante* au milieu du détroit.

que, mesure de dix à douze milles d'écartement; enfin le Pas-de-Calais mesure bien 17 à 18 milles entre le littoral français et celui d'Angleterre, mais le transit maritime, à cause des facilités qu'il y trouve pour la navigation, s'opère pour la plus grande partie en vue des côtes de ce dernier pays.

M. Perels, professeur de droit international public maritime en Allemagne, M. Twiss,célèbre publiciste du Royaume-Uni, ont fait remarquer combien la théorie anglaise, à propos de la navigation dans les détroits, était contraire aux principes du droit des gens admis dans tous les autres États et nous verrons plus loin (2e partie, sous le titre : *Droit de juridiction de l'État riverain dans les eaux côtières*) quelles protestations dans toute l'Europe et dans l'Angleterre même souleva, au moment où il fut adopté, le « juridiction territorial waters act » de 1878.

Or il paraît impossible d'oublier que la Grande-Bretagne s'est constituée la *gardienne peu complaisante des portes de l'Océan*, que ses droits de juridiction, de police douanière et sanitaire, elle les applique dans ses eaux littorales avec une rigueur beaucoup plus grande que toute autre nation maritime. Il y a là une situation qui mérite de retenir l'attention. Mieux vaudrait encore, à notre avis, s'en tenir à une zone uniforme *de trois milles sur toutes les côtes*, *quelque insuffisante que celle-ci paraisse*, que de permettre, en la fixant *partout*, *même dans les détroits*, *à* 6 *milles*, de supprimer en fait la pleine liberté de transit dans les passages de 12 milles de largeur. Nous pensons en effet qu'une nation qui se contenterait d'user strictement dans sa mer côtière des prérogatives de souveraineté admises pour le riverain par l'Institut, pourrait facilement, tout en laissant en principe le passage libre, entraver en fait considérablement le transit maritime en obligeant les navires à se conformer dans cet espace réservé à ses prescriptions de police de navigation, de douane, de santé et de cérémonial maritime.

Il nous eût paru préférable de proposer pour les détroits resserrés un régime de *quasi-neutralité* se rapprochant de celui qui a été adopté par le Chili et la République Argentine pour le détroit de Magellan.En temps de guerre nationale ou étrangère les hostilités eussent été interdites, l'exercice du droit de guerre prohibé dans tout l'espace inférieur à douze milles au *minimum*. En temps de paix, le riverain n'eût pu exercer son autorité que jusqu'à la distance de trois milles à partir du rivage. On eût ainsi réservé au milieu des passages étroits une bande de *mer libre*, domaine imprescriptible de l'humanité soustraite à l'imperium du riverain et dans laquelle les navires transitant eussent toujours pu se réfugier et faire route au cas où la réglementation en vigueur à trois milles de la côte eût semblé trop rigoureuse et partant dangereuse pour le commerce maritime étranger.

CHAPITRE V

CANAUX MARITIMES (1).

Il est à remarquer que l'Institut de droit international qui s'est occupé spécialement, comme nous venons de le voir, du régime à donner aux détroits a cru devoir tenir complètement en dehors de son projet la réglementation des canaux maritimes. L'étude du régime qu'il convient de leur assigner semble en effet rentrer plutôt dans celle du domaine territorial de l'État possesseur de ces passages artificiels que dans celle de la mer territoriale. Nous n'avons pas cru toutefois devoir les passer complètement sous silence ; ils se rapprochent en effet des détroits par leur caractère extérieur et la destination qui leur est assignée ; enfin leur réglementation au point de vue du transit international a donné lieu à des discussions qu'il convient d'indiquer.

Les canaux maritimes sont en effet de création toute récente et leur régime n'a pu jusqu'ici être fixé d'une façon générale et définitive. Le *phare directeur*, selon l'expression de Sir Travers Twiss, c'est ici encore la liberté de la mer mais on se doit défendre d'exagération et se garder de sacrifier aux intérêts économiques généraux le principe encore plus respectable de l'indépendance des États secondaires. L'œuvre de la nature est nulle en cette matière ; l'humanité n'a donc à faire valoir sur ces bosphores creusés de main d'homme aucune revendication comme elle est en droit d'en élever sur la haute mer et les détroits.

La souveraineté territoriale, dans son domaine national, a creusé ou permis de creuser une large tranchée dans laquelle la mer a été introduite. Celle-ci remplit le canal, mais de la même façon qu'elle occupe l'emplacement du port neuf qu'on vient de construire et de lui ouvrir et qui est resté après, comme il l'était avant, une propriété nationale incontestée. L'État avait le droit de laisser cette barrière subsister, personne n'eût osé lui forcer la main ; s'il a permis que cette barrière fût enlevée, que le passage fût ouvert dans l'intérêt du commerce international et dans le sien propre, c'est sous la réserve expresse ou tacite que son indépendance n'aurait nullement à en souffrir, qu'elle subsisterait intacte,

(1) Nous nous réservons d'étudier plus tard, d'une façon plus complète, le régime international des canaux maritimes et en particulier du canal de Suez.

pleinement respectée. En la place de ce canal à *eau de mer*, il eût pu adopter, comme moyen de communication *entre mers*, un canal à eau douce avec écluses ; une voie ferrée ; que, pour la facilité du travail, pour a commodité des communications, il se soit servi de la mer, le principe n'en reste pas moins *a priori* et théoriquement le même et, à moins d'un consentement formel de sa part, il ne saurait être question de revendica tion internationale.

Si la concession a été cependant octroyée, c'est aux nations maritimes qui en profitent à venir renforcer de leur souveraineté collective la souveraineté territoriale mise en danger, de lui donner des avantages équivalents et de veiller surtout à ce que celle-ci n'ait pas à se repentir d'avoir fait passer les intérêts généraux avant les siens propres. Cette concession, sorte de renonciation partielle à la souveraineté territoriale, doit être nette et explicite, elle ne saurait être tacite et *il convient d'en examiner de près* les termes pour en apprécier l'exacte étendue.

Les partisans du *canal-détroit* accordent, bien qu'on soit maître absolu de laisser subsister ou de supprimer la barrière naturelle, de fermer ou de livrer passage à la mer, mais ce passage une fois ouvert il y a par là-même, à les entendre, une renonciation tacite à la souveraineté exclusive de la nation sur cette portion de son domaine propre. La mer en entrant apporte avec elle dans ses flots le principe de liberté de transit qui en est l'*essence* et confisque au profit de l'humanité une portion de cette souveraineté en se substituant à elle (1).

Cette théorie séduisante en sa forme a pu être soutenue avec une certaine apparence de raison parce que sur les deux principaux isthmes du monde, à Panama comme à Suez, la puissance territoriale s'est trouvée trop faible pour résister à la poussée des intérêts économiques ; mais à coup sûr personne n'eût songé à l'émettre, si ces territoires avaient été occupés par des puissances de premier ordre. *Il est peu probable qu'on ose la proposer à l'attention de l'Allemagne, à propos du canal de Kiel.*

A notre avis, le canal maritime n'est qu'une *voie nationale maritime.* Si deux fleuves internationaux sont réunis par un canal pratiqué dans le territoire d'un même État, personne ne s'avisera de soutenir que ce canal participe lui aussi du caractère international de ces fleuves et doit leur être assimilé ; or le principe doit être ici le même. Un canal maritime n'est pas la mer ; il n'en prendra le caractère spécial, au point de vue de son régime, que lorsque la souveraineté territoriale se sera dépouillée de son privilège exclusif sur cette portion de son sol, quand elle aura consenti en un mot à faire passer le canal dans le domaine international.

(1) Fournier de Flaix, *Indépendance de l'Egypte et régime international du canal de Suez*, p. 111 et 117.

Qu'à Suez on se soit servi des *eaux bleues* de la Méditerranée au lieu d'employer les *eaux jaunes* du Nil, rien dans cela n'a pu modifier la situation et il n'existe aucune règle du droit des gens qui interdise sous peine de confiscation à un État d'user, pour son usage propre, de l'eau de la mer.

Partant de ce principe, nous diviserons les canaux en deux classes ; dans la première, celle des *canaux maritimes nationaux*, nous rangerons ceux comme Kiel et Corinthe à l'égard desquels la souveraineté territoriale n'a consenti aucune concession et reste pleinement maîtresse d'en accorder ou d'en refuser l'accès (1). Dans la seconde, celle des *canaux maritimes internationaux*, nous placerons ceux de Suez et de Panama. Pour ceux-ci, de la part de l'Etat, il y a eu renonciation à tout ou partie de ses droits souverains en faveur de la communauté internationale ; ce sont là précisément les seuls points du monde sur lesquels l'humanité eût pu élever certaines prétentions en mettant en avant des raisons d'ordre supérieur.

Qu'on jette les yeux sur un globe terrestre, on verra la terre partagée en deux vastes continents ; entre eux, du Nord au Sud, la navigation peut explorer sans rencontrer de digues qui l'arrêtent, les bassins de l'Atlantique, celui du Pacifique. Mais si elle se porte de l'Est à l'Ouest, ou de l'Ouest à l'Est, un double mur entrave son circuit, d'un côté la barrière de Suez, de l'autre celle de Panama, l'une a déjà disparu, l'autre devra disparaître à son heure (2). On eût pu prétendre à leur sujet que les nations maritimes avaient un intérêt supérieur à couper ces isthmes qui, forçant la navigation à faire un immense détour, causaient au capital humain une perte incalculable et arrêtaient ainsi le développement de l'évolution du monde, la marche de son progrès, de sa prospérité, qu'elles avaient le droit de procéder à leur sujet à une sorte d'expropriation forcée de la souveraineté locale pour cause d'utilité universelle.

(1) Perels (ouvrage cité, p. 107) dit à ce sujet : Le droit des navires de guerre d'entrer dans les ports étrangers ne s'étend pas aux fleuves et canaux accessibles par les ports de mer. Les principes qui régissent les passages de troupes étrangères sur le territoire continental sont exclusivement applicables aux traversées de cette espèce. Comme pour tout passage dans les eaux intérieures, elles ne pourraient s'opérer qu'à la suite d'une autorisation en due forme.

Il cite le fait suivant à l'appui : Lorsqu'en 1879 un petit bâtiment de guerre acheté par le Gouvernement danois en Angleterre dut être amené en Danemark par la voie du canal de l'Eider, l'autorisation de passer par ce canal fut sollicitée du Gouvernement allemand et accordée par lui avec empressement.

(2) L'amiral Reveillère pense que le problème ne tardera pas à être résolu parce qu'on se trouve là en face d'un besoin pressant de l'humanité et qu'à notre époque un impérieux besoin de l'humanité ne tarde jamais beaucoup à obtenir satisfaction (l'Epoque océanique, t. IX, la Marine française).

Or il s'est trouvé que, par un hasard providentiel, la souveraineté est venue au-devant de cette expropriation, l'a même provoquée. La Colombie comme l'Egypte ont accordé les plus larges concessions, mais à la condition expresse *ici*, tacite *là*, que leur indépendance nationale n'aurait nullement à en souffrir. Mustapha III, au XVIII[e] siècle, parlant de Suez et de ce projet de jonction entre la Méditerranée et la mer Rouge, déclarait : « qu'une position si heureuse devrait dicter des lois immua- » bles et que le canal de la mer Rouge deviendrait la base du droit pu- » blic des nations (1) ». Vingt-cinq ans plus tard, Bonaparte (2) disait pendant sa campagne en Egypte : « *La chose* est grande, ce n'est pas moi » maintenant qui pourrai l'accomplir, mais le gouvernement Turc trou- » vera un jour sa *conservation* et sa gloire dans l'exécution de ce pro- » jet (3) ». On pourrait se demander cependant si l'acte conventionnel du 29 octobre 1888 qui arrête les bases de la protection accordée au canal de Suez peut être considéré par la souveraineté du pays comme présentant des garanties suffisantes pour la sûreté de l'Egypte mise en péril par les convoitises qu'excite la position stratégique de premier ordre qu'est devenu son territoire. Il est indispensable que le canal maritime qui doit être un instrument de paix ne soit pas détourné de son but et transformé en engin de guerre, ce qui provoquerait inévitablement sa ruine. L'importance stratégique qui s'attache à la possession de certains détroits et canaux impose le devoir aux nations maritimes d'empêcher toute occupation exclusive par une nation de *ces grandes voies internationales* qui doivent rester toujours ouvertes au commerce maritime.

Canal de Panama.

Pour Panama, son régime se trouve fixé dans les actes de concession du gouvernement colombien et dans la loi colombienne du 18 mai 1878 qui établit sur les bases suivantes le régime destiné à garantir le libre usage du futur canal de Panama :

Les ports d'accès et les eaux du canal sont déclarés neutres et le transit reste libre, même en temps de guerre nationale, pour les navires marchands de tous les pays qui sont traités sur le même pied, pourvu qu'ils se soumettent au paiement des droits et à l'observation des règlements établis par la compagnie concessionnaire. Toutefois les troupes étrangères ne pourront passer par le canal que sur l'autorisation du

(1) M. de Tott, *Mémoires sur les Turcs*, parties 2 et 3.

(2) Napoléon, *Campagnes d'Italie, d'Egypte et de Syrie.*

(3) Les Pharaons d'Egypte pensaient autrement. Hérodote (traduction Miot) nous apprend que dans les travaux exécutés sous le règne de Néchao 120.000 ouvriers périrent... Le roi ayant appris par l'oracle *qu'il travaillait pour un barbare* laissa là l'entreprise. Nous retrouvons là le fameux « *sic nos non vobis* » de notre siècle.

Congrès colombien ; quant aux navires de la nation en guerre avec la Colombie, ils ne pourront transiter s'ils n'ont pas acquis le droit de passage en tout temps par des traités publics garantissant la souveraineté de la Colombie sur l'isthme de Panama et le territoire où se creusera le canal, l'immunité et la neutralité du même canal, de ses ports, baies, dépendances, ainsi que de celles de la mer adjacente.

Il est difficile de concilier certaines de ces dispositions avec celles du traité conclu en 1850 entre les Etats-Unis et l'Angleterre. A cette date ces deux Etats signèrent à Washington le fameux traité Clayton Bulwer qui, sous prétexte d'accorder la protection des deux Etats à tout canal interocéanique projeté dans l'Amérique centrale, plaça les communications par mer ou par chemin de fer entre l'Atlantique et le Pacifique sous leur contrôle commun. Le transit interocéanique ne devait être laissé libre que pour les Etats qui s'uniraient aux puissances signataires du traité de Washington et qui contracteraient vis-à-vis d'elles les mêmes engagements tendant à la protection du canal projeté. C'était une façon déguisée pour ces deux grandes puissances de confisquer à leur profit la souveraineté d'un Etat secondaire. Elles se réservaient en effet, comme puissances protectrices, le droit de contrôler les tarifs imposés pour le transit.

Depuis, le gouvernement des Etats-Unis, mettant en avant la fameuse doctrine de Monroë, a déclaré repousser tout contrôle étranger aussi bien de l'Europe que de l'Angleterre sur le canal projeté et se réserver cet avantage pour lui seul, soutenant d'ailleurs que le traité de Washington était périmé faute d'exécution (Message au Sénat de mars 1880).

Dans l'article de M. Desjardins « *La doctrine de Monroë* » (publié dans la *Revue générale du droit international public*, 3e année, no 2, p. 148), nous trouvons à ce sujet de précieux détails. « Au bout de 50 ans, dit cet » auteur, ce régime éventuel d'égalité parut intolérable aux Etats-Unis. » M. Blaine tenta par ses notes des 24 juin, 19 et 29 novembre 1881 d'a- » mener la Grande-Bretagne à revenir sur le traité Clayton Bulwer ; mais » il se heurta à un refus formel de lord Granville (7-24 janvier 1882). » M. Frelinghuysen, dans une réplique datée du 8 mai 1882, déclara ne » pas pouvoir supporter la perspective d'un protectorat européen qui se- » rait en opposition formelle avec la *doctrine* soutenue par les États- » Unis ». Lord Granville maintint, dans une note du 17 août 1883, ses déclarations antérieures. Les idées professées par le président Monroë, répondait-il, n'avaient pas toujours été acceptées par ses successeurs ; on ne pouvait battre en brèche, à l'aide de cette prétendue doctrine, un traité librement consenti par les États-Unis. Mais ceux-ci ne se découragèrent pas et persistèrent à prétendre (22 novembre 1883) que le traité

Clayton Bulwer n'avait pas pu déroger aux principes développés dans le message de 1823 (1).

Le comité des affaires étrangères au Sénat américain a adopté le 19 *janvier* 1896 une proposition dans laquelle on relève cette phrase : « Toute action en vue de la conquête à main armée d'un territoire amé- » ricain, de son achat, de sa cession ou de sa mise sous protectorat, » *ou pour contrôler l'ouverture d'un canal ou de toute autre voie de tran-* » *sit à travers l'isthme américain*, sera réputée une manifestation de dis- » positions anti-amicales (unfriendly) envers les États-Unis et une inter- » vention que les États-Unis ne sauraient, sous quelque forme qu'elle » se produisît, considérer avec indifférence ».

Il ne semble pas qu'il y ait lieu cependant, pour les États-Unis, d'invoquer à propos du canal de Panama, s'il vient à être creusé, la doctrine de Monroë pour écarter l'intervention des puissances intéressées et les empêcher de venir garantir collectivement la neutralité réclamée pour le canal par le gouvernement colombien.

Il faut espérer qu'on arrivera, si ce travail vient à être achevé, à une entente complète et que le canal de Panama sera soumis à un régime de neutralité (ou d'*internationalité*) placé sous la garantie collective des États d'Europe et d'Amérique (2). Il est douteux en effet que le gouvernement des États-Unis réussisse à faire accepter par l'Europe une doctrine aussi exclusive et aussi menaçante pour un principe essentiel de droit international ; toutefois la question reste en suspens et la tension des rapports mutuels entre les États du vieux monde aidant, le jeu de leurs ambitions empêchant tout accord durable entre eux, il y a lieu de craindre que le cabinet de Washington ne trouve le moyen de réaliser ses vœux et de se réserver le contrôle exclusif du canal futur. Il y trouverait un moyen d'attaque et de défense à sa disposition et peut-être aussi un moyen économique à sa discrétion (3 et 4).

(1) Dans une lettre du 1er octobre 1885, M. de Mateus, ministre de la Colombie à Paris, démentit les projets attribués aux États-Unis et déclara que la Colombie n'avait besoin pour garantir la libre navigation du futur canal que de faire respecter ses droits de propriété et de souveraineté (Desjardins, *Droit maritime commercial*, p. 422).

(2) Poinsard, *Traité du droit international public*, p. 21 et suiv.

(3) Poinsard, *Traité du droit international public*, p. 21 et suiv.

(4) Dans un article intitulé « Questions britanniques », Charles Dilke (Voir *Revue maritime*, n° 112, 1892, p. 363) fait remarquer que l'île de la Jamaïque possède un beau port et un arsenal maritime et qu'elle deviendrait une station importante pour la flotte si la construction du canal de Panama avait lieu ; ce qui semblerait faire croire que l'opinion publique en Angleterre tend à admettre les prétentions exclusives des États-Unis d'Amérique sur le Centre Amérique.

Canal de Suez.

Si on considère les résultats matériels obtenus par le percement de l'isthme de Suez, on peut nettement affirmer, sans craindre d'être contredit, que ce travail est l'œuvre la plus grande de notre siècle. « Le canal de Suez a produit la révolution la plus considérable dans le commerce du monde et l'histoire de son developpement, lorsqu'on la lit aujourd'hui, nous apparait comme un conte de fées » (1). L'abréviation de trois mille lieues dans la traversée de l'Occident aux mers de l'Extrême-Orient qui a été ainsi obtenue, représente, avant tout, une diffusion rapide des lumières et de la civilisation occidentale dans une partie du monde où l'Europe n'avait d'accès que difficilement et rarement; elle annonce, à brève échéance, l'émancipation intellectuelle de millions de créatures humaines. Dans le développement de cette création du canal de Suez, ce qui frappe surtout, ce sont les efforts persistants faits par M. de Lesseps pour donner à celui-ci le caractère d'une œuvre *universelle, humanitaire*, placée sous la protection *collective et intéressée* de tous les Etats maritimes. — La compagnie concessionnaire, bien qu'ayant son siège à Paris, ne fut pas française, son conseil d'administration fut cosmopolite. Une note remise le 7 juin 1855 à M. Walewski, ministre des affaires étrangères, le constate formellement : « Il est essentiel de faire remarquer que la concession du canal n'a pas été donnée à un Français ni à une compagnie française. M. de Lesseps, comme ami du Vice-Roi d'Égypte, a reçu des pouvoirs exclusifs pour former une *compagnie universelle* à laquelle seule la concession de l'entreprise sera donnée. C'est le 25 avril 1859 que le premier coup de pioche fut donné dans l'isthme ; 150 hommes environ se trouvaient réunis autour de M. de Lesseps sur la plage de Port-Saïd avec le *pavillon égyptien* planté dans le sable. « Au nom de la compagnie universelle du canal maritime de Suez, dit M. de Lesseps, et en vertu des décisions de son conseil d'administration, nous allons donner le premier coup de pioche sur le terrain qui ouvrira l'accès de l'Orient au commerce et à la civilisation de l'Occident ».

D'après l'article 1er du Firman de concession, la compagnie chargée de la création et de l'exploitation du canal est qualifiée de *compagnie universelle du canal maritime de Suez* ; l'article 3 accorde *la concession pour* 99 *ans* et l'article 6 donne un droit de passage égal pour les navires de toutes les nations, enfin l'article 10 *réserve pour le gouvernement égyptien, à l'expiration de la concession, la pleine propriété du canal maritime.*

(1) Extrait du discours de sir Th. Sutherland, Président de la Compagnie péninsulaire orientale recevant à bord de l'*Australia* le Congrès international des travaux maritimes.

L'article 14 de l'acte de concession du 5 janvier 1856 qui constitue pour ainsi dire la *charte* de la concession accordée à toutes les nations maritimes par la souveraineté du pays est ainsi conçu : « Nous, Vice-Roi, » déclarons solennellement pour *nous et nos successeurs*, sous la réserve » de la ratification de Sa Majesté impériale le Sultan, le grand canal ma- » ritime de Suez à Péluse et les ports en dépendant *ouverts à toujours* » *comme passages neutres à tout navire de commerce* traversant d'une » mer à l'autre sans aucune distinction, exclusion ni préférence de per- » sonnes ou de nationalité, moyennant le payement des droits et l'exé- » cution des règlements établis par la compagnie concessionnaire pour » l'usage du dit canal et de ses dépendances ».

Le Firman du Sultan du 22 février 1866, qui avait confirmé cet acte du Vice-Roi, contenait également la clause que le canal *serait toujours ouvert à tout navire de commerce* sans distinction de nationalité.

Aussi, nous référant aux principes généraux que nous avons essayé d'établir précédemment à l'égard des canaux maritimes, nous dirons que le canal de Suez est demeuré *propriété territoriale* de l'Egypte mais que celle-ci est grevée d'un droit de *servitude perpétuelle de passage* consenti par l'autorité souveraine du pays et approuvée par la Porte en faveur du transit international (1).

Toutefois, malgré ce caractère de *cosmopolitisme*, donné dès le début au canal, il ne fallut pas moins de toute l'ardeur et l'indomptable énergie de M. de Lesseps, de l'appui dévoué du Vice-Roi d'Egypte, de l'intervention de Napoléon III auprès de la Porte et de la haute approbation donnée au projet de tracé du canal dès la première année par la *Compagnie internationale d'étude*, pour triompher des obstacles de toute nature accumulés par lord Palmerston contre cette entreprise que certains hommes politiques anglais considéraient comme essentiellement contraire aux intérêts de leur pays. L'opinion publique en Angleterre était cependant plutôt favorable au canal. M. de Lesseps fit en effet en l'année 1857, dans les principales villes du Royaume-Uni, une campagne de meetings et cette sorte d'*immense plébiscite anglais* sur la question de Suez fut un succès retentissant. La consultation fut convaincante, toute équivoque dissipée, et la mauvaise volonté du premier Ministre anglais se trouva en

(1) V. Autran, *Revue de droit international maritime*, 1886, p. 728. La situation du canal de Suez est assez nettement déterminée pour qu'on le rattache au territoire égyptien. Cependant à un certain moment la compagnie du canal de Suez voulut prétendre que ce canal se trouvait en dehors de la ligne douanière égyptienne, mais les tribunaux décidèrent qu'il était compris dans le territoire égyptien et pour cette raison dans la ligne douanière de ce pays. Le jugement du 18 mai 1885 du tribunal civil d'Alexandrie consacrant cette solution fut confirmé par un arrêt de la Cour d'appel d'Alexandrie, du 9 février 1887.

partie paralysée. Il est curieux de constater que presque partout un vote favorable fut émis à la presque unanimité des personnes présentes et que le régime de *neutralité* fut réclamé en beaucoup d'endroits pour le nouveau canal.

Le canal de Suez fut inauguré le 17 novembre 1869.

Mais il faut bien le remarquer, si ce passage artificiel est pendant la paix un instrument de civilisation et de prospérité merveilleux, il constitue pour la guerre un engin plus merveilleux encore, or l'Europe semble jusqu'ici n'avoir jamais hésité à le faire servir à cette dernière destination pour établir ou affirmer sa domination sur les pays d'Afrique, d'Asie et d'Océanie soustraits jusque-là par leur éloignement à son influence directe.

C'est là qu'est le péril pour l'avenir et il y a lieu de craindre que le sens de la fameuse maxime « *Aperire terram et dare pacem gentibus* » ne vienne à être retourné. Quand dans tous ces nouveaux pays les races se seront groupées en nationalités solides et compactes et seront parvenues à ce degré de civilisation auquel le Japon est arrivé si rapidement, il est à craindre que cette arme à deux tranchants ne se retourne contre la vieille Europe. Il est certain que si ces nations nouvelles sont encore tenues d'observer la défensive, elles seront naturellement portées à s'opposer au libre transit des navires de guerre et des troupes par le canal; si au contraire elles arrivent à pouvoir prendre l'offensive, elles useront à leur tour de ce passage pour porter les hostilités en Europe et ce sera à notre tour d'user de la même tactique défensive. Même en cas de guerre européenne, il est facile de se rendre compte combien le succès des opérations militaires sur mer peut dépendre du libre transit à travers le canal ou de son obstruction.

Si en effet le passage est fermé, de toutes les puissances européennes l'Angleterre est la seule qui, sans avoir besoin du concours bienveillant d'une autre nation, puisse, à cause de son établissement du Cap et des dépôts de charbon qu'elle y possède, faire passer un bâtiment à vapeur des mers d'Europe et de l'Atlantique dans l'Océan Indien et le Pacifique. Tous les navires à vapeur ont besoin de consommer du charbon pour vivre et se mouvoir, aussi pour eux un désert infranchissable s'étend de la côte Ouest d'Afrique à la côte Est du même continent et dans l'état actuel des choses, cet espace immense est praticable pour les seuls voiliers et les steamers anglais. En un mot l'Angleterre est la seule puissance qui neutre ou belligérante puisse supporter la fermeture du canal sans inconvénient. Elle trouverait même à cette situation l'énorme avantage d'accaparer pour elle seule en temps de guerre le monopole des transports maritimes entre l'Europe, l'Australie, l'Inde et l'Extrême-Orient.

De quelque façon qu'on envisage ces éventualités de guerre pour l'a-

venir on se trouve toujours en présence pour le canal d'un danger imminent d'obstruction contre lequel il faut de toute nécessité prendre des précautions à l'avance si on veut éviter d'être surpris (1).

Il faut considérer en outre qu'un certain nombre de puissances (parmi lesquelles tous les Etats d'Amérique, l'Abyssinie, la Chine et le Japon) n'ont pas encore adhéré à cette convention de 1888 et qu'au cas où la guerre viendrait à éclater entre l'une d'elles et la Turquie ou l'Angleterre, possesseur de fait de l'Egypte, le canal se trouverait peut-être soumis au droit de guerre ordinaire et pourrait être bloqué.

Dès le début et avant l'achèvement complet du canal le gouvernement égyptien proposa, suivant en cela l'idée exprimée par M. de Metternich, d'appliquer au canal le régime conventionnel spécial admis pour les détroits du Bosphore et des Dardanelles : le passage eût été refusé à tout navire et aux troupes, celles-ci n'eussent pu également débarquer dans l'isthme qu'en cas d'avaries ou d'épidémies et sur l'autorisation du gouvernement du pays. Tout ouvrage de défense, tout établissement mili-

(1) M. de Martens, La question égyptienne et le Droit international. *Revue de droit international*, 1882, p. 355.— Lettre de M. de Martens à Sir Travers Twiss et réponse de Tir Travers Twiss, *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1879-1880, p. 329 et suiv., p. 349. Ce savant auteur a insisté à plusieurs reprises et avec beaucoup de force sur ce point qu'il allait de l'existence même du canal à ce que le passage fût prohibé pour les navires de guerre des belligérants et les troupes passagères. Nous savons qu'au moyen âge, au VIII[e] siècle, le Kalife Abou Jafaz el Manzor détruisit définitivement, afin d'arrêter le révolté Mohammed ben Ali Thaleb, le canal d'Hadrien qu'Amrou, lieutenant d'Omar, avait désensablé et rétabli au VII[e] siècle pour faire passer en Arabie les blés de l'Egypte. Il est certain que dans le but de faciliter ses propres opérations de guerre ou pour entraver celles de son adversaire, le belligérant sera toujours tenté de fermer le canal pour un certain laps de temps d'autant que ce résultat est très aisé à obtenir. Nous savons par un exemple très récent (Echouage du *Kanzler* le 19 février 1896 dans le canal) qu'il suffit de l'échouage d'un grand paquebot pour empêcher le libre transit du canal pendant 4 ou 5 jours. Quelques torpilles qu'on ferait exploser entre les parties du chenal les plus encaissées pourraient rendre le passage impraticable pour un mois au moins. Il serait encore plus aisé de charger les capitaines de quelques bateaux charbonniers affrétés spécialement dans ce but, de faire sauter leurs navires de nuit en certains endroits et d'obstruer ainsi complètement le canal de leurs débris. Il serait même bien difficile dans de telles conditions et si le silence du capitaine avait été acheté d'établir le fait d'intervention et de responsabilité du gouvernement coupable. En poussant les choses aux dernières limites, on peut penser qu'au mois de janvier de l'année 1896 le Négus d'Abyssinie, s'il eût disposé du capital suffisant et des relations nécessaires dans quelques ports de commerce d'Europe, eût sans doute pensé à faire obstruer le canal de cette façon. Il eût ainsi empêché les Italiens refoulés vers la côte après leur première défaite de pouvoir recevoir par cette voie des renforts en hommes et en matériel. Le Négus, n'ayant pas adhéré à la Conférence de 1873 et à celle de 1888 qui proclament la liberté absolue du transit et l'*internationalité* du Canal de Suez, eût pu soutenir que l'Egypte, en laissant un passage à travers son territoire aux navires de guerre et aux troupes de son adversaire, avait manqué aux devoirs d'impartialité dans la même mesure que si elle lui avait permis à lui-même de faire passer ses troupes à travers l'isthme pour les embarquer à Port-Saïd à destination d'Italie.

taire pouvant mettre en péril la sûreté du canal eût été interdit sur tout le parcours et dans une certaine zone au delà des berges.

Mais ces propositions du Vice-Roi furent repoussées.

De son côté le gouvernement turc avait proposé de faire établir le canal avec des dimensions de largeur et de profondeur telles que les navires de guerre ne pussent y passer. C'était là un moyen de protection héroïque qui fût allé contre les intérêts du commerce maritime lancé de plus en plus dans la construction de grands navires à fort tirant d'eau.

Pendant la guerre franco-allemande les opérations militaires engagées de ce côté furent peu importantes, des ordres avaient été donnés par les gouvernements respectifs et la sécurité des eaux du canal ne se trouva troublée en aucune façon par le passage simultané des navires belligérants.

Toutefois, en 1873, la Porte ottomane voulut établir à ce sujet une réglementation précise et elle provoqua la réunion à Constantinople d'une commission internationale qui déclara la navigation du canal de Suez ouverte aux navires de guerre et aux troupes passagères sur des transports. Cette déclaration des 6 et 14 décembre 1873 fut approuvée par presque tous les États maritimes et le canal se trouva ainsi placé sous la protection de l'Europe entière.

Cependant, on n'avait pas envisagé l'hypothèse d'une guerre où la Porte serait elle-même puissance belligérante. Aussi au début de la guerre russo-turque de 1877-1878 les inquiétudes furent vives parmi les armateurs et les actionnaires du canal. Le 6 mai 1877 le comte Derby déclara à l'Ambassadeur de Russie à Londres que toute tentative de blocus du canal *ou de ses approches* serait envisagée par l'Angleterre comme une menace pour l'Inde et comme un acte incompatible avec le maintien de sa neutralité (remarquons que le gouvernement anglais possédait déjà les 2/5 des actions et se trouvait par là même le plus fort actionnaire). « Le Cabinet impérial, répondit au nom de la Russie le prince » Gortchakow, ne veut ni bloquer ni interrompre ni menacer en rien » la navigation du canal de Suez. Il la considère comme une œuvre *in-* » *ternationale* intéressant le commerce du monde et qui doit rester hors » de toute atteinte ». En 1882, l'Angleterre au contraire préféra dans son propre intérêt considérer le canal de Suez comme une dépendance de l'Égypte et sous le prétexte de protéger son parcours, elle en fit la base de ses opérations militaires contre les troupes d'Arabi Pacha (1).

(1) Les Chambres françaises, après un discours célèbre de M. Clémenceau, refusèrent à ce moment d'accorder au gouvernement des crédits pour lui permettre d'envoyer en Egypte les navires et les troupes nécessaires chargés d'assurer la sécurité des eaux du canal de Ismaïlia jusqu'à Port-Saïd (Voir *Revue des Deux-Mondes*).

La nécessité d'une protection internationale nettement déterminée dans un traité arrêté entre les États maritimes se trouva alors nettement démontrée. Le Gouvernement anglais, toujours fidèle à ses principes de politique prévoyante et habile, prit les devants comptant ainsi désarmer les soupçons et s'assurer en Egypte une situation tranquille et définitive.

Le 3 janvier 1883, une note célèbre de lord Granville invita les grandes Puissances maritimes d'Europe (l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie, la Russie et la Turquie, puissance suzeraine) à se réunir en congrès dans le but d'arrêter les termes d'une déclaration pour assurer *la liberté perpétuelle* du transit par le canal de Suez. Les délégués se réunirent à Paris seulement au mois de mars 1885, l'Espagne et les Pays-Bas furent invités à prendre part à la conférence et l'Égypte, État vassal, fut admise avec voix consultative. Mais les travaux des délégués ne purent aboutir, tant les puissances, à part l'Italie, montrèrent de répugnance pour accepter le mode de protection et de contrôle égypto-anglais proposé par les deux délégués anglais au nom de leur gouvernement. Sans doute, et nous n'éprouvons aucune difficulté à le reconnaître, l'Angleterre qui, en 1875, a su obtenir d'Ismaël Pacha, pressé par des besoins d'argent, la cession de 17.600 actions (représentant les 2/5 du capital souscrit) pour le prix de 88 millions (1), a des intérêts de premier ordre engagés dans le canal de Suez. Ses navires forment plus des 2/3 des navires transitant et ils représentent les 4/5 du tonnage qui passe par le canal (2), mais ce n'est pas une raison suffisante pour soutenir comme l'a fait Sir Dircey (Egypt and England) et comme le répètent tous les jours les organes les plus sérieux de la presse anglaise que les intérêts des autres nations en Egypte sont insignifiants en comparaison de ceux de l'Angleterre et qu'en conséquence ce pays et le canal doivent passer tôt ou tard sous la domination anglaise (3).

(1) Aujourd'hui ces actions valant chacune 2.700 francs environ et au total 475 *millions rapportent* 16 *millions d'intérêt*. Le 20 novembre 1875, Lord Derby disait à notre chargé d'affaires à Londres : Reconnaissez que nous sommes les plus intéressés dans le canal puisque nous y avons plus de navires que toutes les autres nations réunies, le maintien de ce passage est devenu pour nous une question capitale (V. *Revue des Deux-Mondes*, janvier-février 1876, p. 198. *L'Angleterre et le Canal de Suez*, par Valbert).

(2) Voir la *Revue du Canal de Suez*, nos 809, 845. En 1893, il est passé par le canal 3340 navires dont 2400 étaient anglais ; en 1894, 3350 dont 2380 anglais : pour le tonnage, la proportion en faveur du transit anglais est presque des 4/5. Toutefois il est à remarquer qu'à présent l'Allemagne gagne du terrain et vient en 2e rang, tandis que la France est descendue au 4e.

(3) On ajoute que la France, redoutant des complications sur ses frontières de l'Est, ne saurait faire opposition et que les autres États accepteraient le fait accompli. Mais M. Gladstone (agression en Egypte) a su faire bonne justice de ces raisons futiles et montrer qu'une coalition armée s'ensuivrait.

L'importance relative du commerce maritime des diverses nations et de leur transit à travers le canal n'est pas la seule question qu'on doive ici envisager, il faut considérer avant tout les intérêts politiques et coloniaux des puissances maritimes et ceux-ci en cette matière sont absolus et ne comportent aucune comparaison possible entre eux. Les divers Etats qui possèdent des colonies par delà le canal ont au même titre le droit incontestable de réclamer des garanties et de s'opposer à ce qu'une puissance quelconque vienne se saisir de cette position stratégique unique au monde et déposséder en fait la *communauté internationale* des avantages qui lui ont été concédés d'une façon expresse et formelle par la souveraineté locale de la Turquie et de l'Egypte (1).

La conférence de 1885, comme nous l'avons vu, ne put aboutir et des négociations diplomatiques longues et laborieuses s'engagèrent à sa suite. M. Flourens, Ministre des Affaires étrangères, crut agir adroitement en acceptant pour la France et en faisant accepter par les autres Etats les propositions de l'Angleterre, tandis qu'il eût mieux fait, à notre avis, de laisser les choses en l'état. On eût évité ainsi de sanctionner par une apparence de ratification une *situation fausse* et on n'eût pas laissé *les esprits s'endormir dans une sécurité trompeuse.*

Un accord ayant pour objet d'assurer le libre usage du canal de Suez en temps de paix et en temps de guerre fut signé à Constantinople le 20 octobre 1888 par l'Allemagne, l'Autriche, l'Angleterre, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Russie et la Turquie.

On peut résumer ainsi les principales dispositions de ce traité international : « Le canal est ouvert en tous temps aux navires de tous les » Etats. — Il ne peut être mis en état de blocus. Aucun acte d'hostilité » ne peut être accompli ni dans ses ports d'accès ni dans un *rayon de* » *trois milles* même si la Turquie est l'un des belligérants. — Les navires » des Etats belligérants doivent passer le plus promptement possible et » sauf le cas de relâche forcée, ils ne peuvent séjourner à Port-Saïd ou » dans les ports de Suez plus de 24 heures. — Un intervalle maximum de » 24 heures doit s'écouler entre le passage de deux navires ennemis. — » Les belligérants ne peuvent débarquer ni prendre des troupes ou du » matériel de guerre dans le canal ou dans ses ports d'accès. En tout » temps aucun navire de guerre ne peut stationner dans le canal. — Les » Etats non belligérants ont seuls le droit d'avoir deux stationnaires au » plus dans les ports d'accès. — Le canal d'eau douce est placé sous les

(1) Une nation, quelque puissante qu'elle soit, écrivait le 1er mars 1855 M. de Lesseps, qui voudrait interdire cette grande voie de communication qui sera de droit *la propriété indivise* de tous les peuples, serait mise au ban de l'opinion publique et finirait par échouer dans cette entreprise.

» mêmes garanties que le canal maritime ainsi que le matériel des deux » canaux. — Le Sultan et *le Khédive* peuvent prendre toutes mesu- » res de police générale à condition de respecter la liberté de la navi- » gation ».

Ainsi l'Europe qui avait refusé d'accepter en 1885 le mode de contrôle proposé par l'Angleterre crut en 1888 pouvoir s'en contenter et y trouver des garanties suffisantes. Il semble toutefois qu'aujourd'hui ce régime de protection ne suffise plus à la rassurer et que cette situation privilégiée en Egypte, dans laquelle l'Angleterre se maintient en dépit de ses promesses et des protestations les plus vives, *situation qui rend illusoires les dispositions formelles de la déclaration de* 1888, elle ne veuille plus la tolérer davantage.

En 1968, suivant les termes de l'article 10 du firman de concession, la propriété exclusive du canal de Suez doit faire retour à l'Egypte. Dès aujourd'hui ce travail représente un capital de plus de 2 milliards ; avec les travaux d'approfondissement et d'élargissement qui seront continués de plus en plus il représentera peut-être 4 milliards à ce moment. C'est plus qu'il n'en faut pour attirer les convoitises d'une puissance forte et ambitieuse et pousser celle-ci à se risquer dans les plus graves aventures pour arriver à s'établir en ce pays et à lui confisquer à la fois sa souveraineté et cet éblouissant avantage. En réalité, comme colonie européenne l'Égypte est sans importance ou plutôt son importance est tout entière dans le canal de Suez.

Pour les flottes commerciales à vapeur du Monde cette route est la seule qui permette à la navigation de passer du bassin de l'Atlantique dans celui du Pacifique ; le canal est l'entrée d'un long passage qui conduit de la Méditerranée à l'Océan Indien et commence à Port-Saïd pour se terminer à Aden. Étant donné cette situation, l'Europe eût dû dans le congrès de 1885 poser franchement la question et se ranger à l'avis si nettement exprimé en cette occasion par le comte Hitrovo, délégué de la Russie, et surtout ne pas admettre en 1888 pour le canal, après l'avoir répudié en 1885, un régime de protection internationale du transit qui est purement illusoire et supporte à peine l'examen. Les délégués avaient à choisir entre deux systèmes ; le premier consistait à assigner au canal le régime conventionnel assigné aux détroits du Bosphore et des Dardanelles avec l'exclusion absolue des navires de guerre et des troupes passagères des *belligérants* (sauf dans certains cas exceptionnels prévus et sous l'approbation du khédive) ; mais ce régime de protection sembla trop absolu ; ni l'Angleterre, ni la France, ni la Hollande, l'Espagne ou l'Italie ayant des possessions coloniales au delà de Suez n'eus-

sent voulu souscrire à un traité qui eût interdit le passage du canal aux navires de guerre d'un État belligérant.

Il fallait alors faire admettre nettement en principe ce qui existait dans la réalité des faits et considérer le passage qui s'étend de Port-Saïd à Aden et dont le Canal de Suez et Bab-el-Mandeb sont les deux portes d'entrée et de sortie, comme un long détroit et lui donner le caractère de neutralité permanente en prenant exemple sur le détroit de Magellan.

Il fallait enfin prendre les mesures de précaution les plus précises, les plus effectives, pour pouvoir arriver à protéger contre les tentatives d'obstruction des belligérants un instrument de navigation aussi délicat que le canal.

Au lieu de cela, la Convention d'octobre 1888 est venue simplement prohiber tout blocus du canal, tout acte de guerre dans ses eaux et dans un rayon de trois milles à ses deux extrémités. Elle donne au Khédive (c'est-à-dire à l'Angleterre) le soin de faire respecter ses diverses dispositions. Quant à l'Europe, elle n'a dans la personne de ses représentants au Caire qu'un droit de surveillance très vague et absolument inefficace si une guerre vient à éclater mettant en péril la liberté du transit.

Différents congrès, les publicistes d'Europe les plus autorisés, les hommes politiques des divers pays et parmi eux quelques Anglais ont formulé à ce sujet un certain nombre de propositions qu'on peut résumer ainsi (1) :

Donner et garantir à l'Egypte, tant à l'égard de la Turquie que vis-à-vis de toute autre puissance, sa complète indépendance pour éviter que ce pays ne suive le sort de la nation suzeraine et que le canal en soit par là même exposé à de nombreux périls. Assurer ensuite à l'Egypte et au Nil le bénéfice d'une neutralité permanente placée sous la garantie collective des grandes puissances européennes comme on a fait en Europe pour la Suisse, la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg. Ce nouvel État neutre et toutes les puissances garantes de cette neutralité évite-

(1) Voir résolutions adoptées à Genève en 1882 par la ligue internationaliste de la Paix. Voir le protocole de la conférence de 1885 relative au régime à donner au canal de Suez, *Livre jaune, documents diplomatiques*, avril-novembre 1885. — Voir divers articles de Sir Travers Twiss et de M. de Martens publiés dans la *Revue du droit international* et dans l'*Annuaire de l'Institut*. — Voir l'ouvrage de M. Fournier de Flaix intitulé : *L'indépendance de l'Egypte et le Régime international du canal de Suez*. En mars 1896 une motion a été présentée au parlement anglais par M. Labouchère et appuyée par M. Ch. Dilke, motion qui, bien que tendant à l'évacuation de l'Egypte et à la neutralisation de ce pays, a réuni à la Chambre des communes le tiers des suffrages.— A cette occasion, M. Labouchère se servit d'expressions violentes pour qualifier les procédés de la politique anglaise et il appela l'attention des membres de la Chambre des communes sur cette défiance et cette désaffection auxquelles l'Angleterre se trouvait en butte à l'heure présente de la part de toutes les nations.

raient ainsi que le droit fût ouvertement violé et l'Egypte deviendrait la gardienne du canal.

Enfin, en dernier lieu, il faudrait arrêter les termes d'un régime spécial de navigation pour la mer Rouge et le détroit de Bab-el-Mandeb, régime sous lequel la liberté du transit par le canal n'est qu'un mot vide de sens, une chimère (1).

Supprimer la question d'Egypte, c'est supprimer par là même les questions d'Orient et écarter de l'Europe le plus grand danger; l'Angleterre y trouverait toute garantie pour la sûreté de ses communications avec ses possessions et la complète certitude *qu'aucune autre nation européenne ne viendrait en Egypte occuper sa place.*

(1) Cette question du canal de Suez mériterait d'être traitée avec plus de développement, mais le caractère spécial de cette étude ne nous permet pas de nous étendre davantage sur ce sujet.

LIVRE II

DES DROITS ET DES DEVOIRS DE L'ÉTAT RIVERAIN EN PAIX ET EN GUERRE DANS LES EAUX LITTORALES ET NATIONALES

PRÉAMBULE

Si la nature du droit de l'État sur les eaux littorales et l'étendue de mer dans laquelle ce droit peut s'exercer sont très discutées, en revanche, on s'accorde sans difficulté à reconnaître à la puissance riveraine sur cette portion de mer un certain nombre de prérogatives dont l'exercice est nécessaire au maintien de la sécurité et de l'ordre public en paix comme en guerre. Nous donnons de ces droits une énumération qui, pour complète qu'elle peut paraître, ne doit pas cependant être considérée comme absolument limitative.

Nous distinguerons le temps de paix du temps de guerre :

En temps de paix, l'État riverain a dans sa mer littorale la surveillance et la réglementation :

Du cabotage,
De la pêche côtière,
De la police douanière,
De la police sanitaire,
Du cérémonial maritime,
De la police de la navigation.

Enfin, il a la charge d'assurer la sécurité publique et il possède à cet effet un droit de juridiction spécial.

En revanche, il est tenu de laisser le passage libre à la navigation le long de ses côtes, et, *dans une certaine mesure*, de lui donner des garanties, de lui procurer secours et assistance en cas de naufrage, échouage et avaries graves.

En temps de guerre, entre puissances étrangères, l'Etat oblige les bel-

ligérants à s'abstenir dans ses eaux littorales de tout acte de guerre, de toute préparation à une opération de ce genre. Il leur refuse l'entrée de ses rades et de ses ports ou le leur accorde sous certaines réserves ; au début de la guerre, il fait en général connaître ses intentions à ce sujet au moyen d'une *déclaration de neutralité*. Le simple transit dans la mer littorale pourvu toutefois qu'il soit pacifique, innocent, reste libre pour les belligérants.

De son côté, tant que dure la guerre, l'Etat a le devoir d'observer la plus stricte neutralité et de s'opposer de toutes ses forces à ce que cette neutralité reçoive une atteinte dans ses eaux littorales et nationales. Faute de remplir exactement cette dernière obligation il s'expose aux mesures de rétorsion les plus graves et même à une déclaration de guerre de la part du belligérant lésé.

Nous passerons en revue dans ce livre II ces diverses obligations et prérogatives, en insistant plus particulièrement sur celles qui sont relatives à l'*état de guerre*.

PREMIÈRE PARTIE

ÉTUDE DES DROITS ET DEVOIRS DE L'ÉTAT RIVERAIN DANS L'ÉTAT DE PAIX.

SECTION I

Droits de l'État riverain.

CHAPITRE PREMIER

DU CABOTAGE.

Le cabotage est une navigation de port à port, de cap à cap (cabo, cap) faite sans quitter la mer littorale. On admet que l'Etat a le droit de le réserver à ses nationaux. C'est, pour lui, une question de sûreté et de police, car ici il y a plus qu'un passage, il y a un séjour dans une mer propre, il y a participation à la vie commerciale et industrielle de la nation. En procédant autrement, il risquerait de voir ce service accaparé par des étrangers et par suite la sécurité de ses côtes et le ravitaillement de ses ports compromis pour le temps de guerre. (Exposé des motifs du projet de loi du 19 mai 1886.)

Des principes différents sont en vigueur dans les divers Etats en ce qui concerne le cabotage. Dans quelques-uns, le cabotage est réservé exclusivement aux navires nationaux ; dans d'autres, il est entièrement libre ; dans d'autres encore, il est permis soit par la législation intérieure, soit par les traités, seulement aux navires des nations qui accordent la réciprocité. (Exposé des motifs du projet de loi concernant le cabotage présenté au Parlement allemand le 5 avril 1880.)

Tandis que l'Allemagne (art. 54 de la constitution, § 3), l'Autriche (décision impériale du 28 juillet 1845), les Etats-Unis, la France, la Norwège, le Portugal, la Russie, réservent le cabotage à leurs propres nationaux ;

l'Angleterre, la Belgique, le Brésil, la Chine, la Hollande, le Japon, pratiquent un régime de liberté complète (1). Enfin le Danemark, l'Espagne, l'Italie, la Grèce et la Suède adoptent le système de réciprocité.

On s'est demandé si les neutres pouvaient faire le cabotage entre les ports d'un Etat *belligérant*. L'Angleterre leur refusa ce droit en 1756, après que la France, à l'occasion de la guerre qui sévissait à ce moment, eût ouvert ses colonies au commerce des Hollandais qui en avaient été exclus jusqu'alors au profit du pavillon national (*Règle de* 1756).

La déclaration russe publiée en 1780 à l'occasion de la neutralité armée accordait cette permission aux neutres. « Tous les vaisseaux neutres, pourront naviguer librement de port à port et sur les côtes des nations en guerre ». La jurisprudence anglaise leur refuse encore ce droit en principe ; d'après elle, ce genre de navigation peut facilement servir de couverture à un commerce de contrebande et elle prononce la confiscation des marchandises saisies qu'elle considère en vertu d'une présomption *juris et de jure* comme marchandises ennemies ; elle n'en excepte que les marchandises qui sont prouvées être propriété neutre.

Nous pensons que cette règle de 1756 est à présent sans application et que, depuis la déclaration du 16 avril 1856, la validité de la saisie ne pourrait plus être régulièrement prononcée (2).

On lit dans la déclaration du 29 juillet 1870 de l'Autriche-Hongrie la disposition suivante, art. 2 : En dehors de ces cas (transport de contrebande de guerre et violation de blocus) les navires austro-hongrois ne sont pas empêchés. malgré l'état de guerre, de continuer leurs relations commerciales ou autres *avec les ports des puissances belligérantes*..... et dans celle d'Espagne du 26 juillet 1870, art. 8 : Le transport de tous les articles de commerce est autorisé sous pavillon espagnol sauf *dans les eaux comprises dans la ligne de blocus* des ports soumis à cette mesure de guerre.

(1) Soit que, malgré cette faveur, les étrangers ne puissent lutter avec les nationaux, soit que le transit *national* maritime, pour être assuré, ne puisse se passer de cette liberté.

(2) Phillimore, t. III, p. 309. — Gessner, *Le droit des neutres*, pp. 283 et suivantes; Perels, Manuel, p. 265 ; Calvo, III, § 2409.

CHAPITRE II

DE LA PÊCHE COTIÈRE.

En principe, l'exercice exclusif de la pêche côtière est réservé aux pêcheurs nationaux ; cet avantage peut toutefois, par *des conventions spéciales*, être partagé avec des étrangers ou même leur être attribué exclusivement.

Des stipulations de cette espèce sur l'admission réciproque des sujets des parties contractantes se rencontrent depuis le XV[e] siècle dans de nombreux traités, et d'abord dans le traité de Londres conclu en 1459 par Henri VII d'Angleterre avec l'archiduc Philippe d'Autriche en sa qualité de comte de Hollande et de Zélande. Avant 1877 le pacte de famille stipulait en faveur des pêcheurs français et espagnols une concession réciproque de pêche. Le traité d'Utrecht en 1713, ceux de Paris et de Versailles en 1763 et 1783 et enfin celui de 1802 mentionnent la cession faite aux Anglais de Terre-Neuve et la réserve de certains droits de pêche au profit des Français sur le banc et sur certaines parties des côtes de cette île. Dans le langage ordinaire la pêche sur les côtes, bien que plus étendue que la pêche littorale, se confond avec celle-ci (1).

La convention de La Haye du 6 mai 1882, à laquelle ont pris part l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Prusse, a résolu indirectement cette question de limite de pêche réservée en établissant pour la mer du Nord une ligne de démarcation entre les eaux littorales et la pleine mer où on se proposait de réglementer en commun la pêche internationale.

L'article 2 de cette convention dispose que : Les pêcheurs nationaux jouissent du droit exclusif de pêche dans le *rayon de 3 milles* à partir de la laisse de basse mer, le long de toute l'étendue des côtes de leurs pays respectifs, ainsi que des îles et bancs qui en dépendent.

En France, cette question est résolue par la loi du 1[er] mars 1888 qui pose ainsi le principe dans son article 1[er] : « La pêche est interdite aux

(1) Une des raisons qui ont poussé l'Institut du droit international dans sa réunion de 1894 à Paris, à proposer d'étendre la limite de la mer littorale de 3 milles à 6 milles, était de permettre à l'Etat de réglementer la pêche dans toute cette étendue et d'empêcher ainsi la destruction du poisson. On conseillait même d'aller plus loin et d'établir 2 zones de pêche, l'une de conservation, l'autre d'exploitation.

» bateaux étrangers dans les eaux territoriales de la France et de l'Algé-
» rie en deçà d'une limite qui est fixée à 3 *milles marins* au large de la
» laisse de basse mer » (1).

D'après Travers Twiss : « The established practice of European nations may now be considered to have sanctioned the exclusive right of every nation to the fisheries in the waters adjacent to its coasts *within a marine league* from law water mark ».

L'Allemagne, l'Angleterre, la Russie, la Suède, la Norwège et le Danemark appliquent la même règle (2). L'Italie exige des étrangers qui veulent pêcher sur ses côtes le paiement d'une patente. Enfin les États-Unis, la Grèce, les Pays-Pas, le Portugal laissent une pleine liberté pour la pêche côtière sans doute à cause du peu d'importance de cette industrie dans leurs eaux.

Dans un article 296 *a*, le Code pénal allemand punit d'une amende de 500 marks ou d'un emprisonnement de six mois les étrangers qui pêchent sans autorisation dans les eaux allemandes et prescrit en outre la saisie des instruments de pêche que le délinquant avait en sa possession en faisant la pêche défendue ainsi que des poissons contenus dans son bâtiment sans distinguer si ces ustensiles sont ou non la propriété du condamné (Perels, ouvrage cité, p. 50).

En mars 1896, le tribunal correctionnel de Bastia (Corse) condamnait le patron de la balancelle *Capo Corso* de Livourne qui avait été arrêtée se livrant à la pêche dans le rayon français par le travers de Cognano à une amende de 100 francs et aux frais et ordonnait en outre la saisie des engins de pêche.

Signalons en passant ce privilège très particulier connu sous le nom de trêves pêcheresses souvent accordé pendant leurs guerres par les États belligérants à leurs pêcheurs respectifs et qui confère à ces derniers pour leurs personnes et leur matériel une sorte d'immunité spéciale. De nombreux traités aux XVIe, XVIIe, XVIIIe et même XIXe siècles (V. convention anglo-française de 1801) ont consacré cette institution qui semble être admise par tous aujourd'hui.

Perels déclare (p. 234) que l'exemption de la saisie de la propriété privée sur mer en faveur de la pêche maritime peut être regardée comme faisant partie du droit des gens actuel en vertu de coutumes bien établies ; et que ce principe doit être observé même si les règlements de prise ou les instructions données aux commandants des navires de

(1) Les questions d'exécution de la loi française du 1er mars 1888 sont réglées par le décret du 19 août 1888.

(2) Ce dernier Etat prétend même se réserver la pêche jusqu'à la distance de 4 lieues autour de l'Islande et auprès du Groenland jusqu'à 15 lieues.

guerre n'en font pas mention. L'Instruction française du 31 mars 1854 est dans son article 2 très précise à cet égard.

Cette exemption suppose toutefois que les pêcheurs s'abstiennent de toute participation aux hostilités ; elle cessera donc aussitôt qu'on sera en droit de soupçonner une semblable participation et dans ce cas il y aura lieu de procéder à la visite du navire de pêche et même à la saisie, si certains indices confirment ces soupçons (1).

A la conférence internationale de La Haye, les délégués français voulurent faire régler cette question de neutralisation des bateaux de pêche, mais les délégués anglais s'opposèrent à cette discussion.

En pleine mer, la pêche est libre, toutefois il existe depuis plusieurs siècles une série de règles dont la source remonte à des usages et qui sont destinés à assurer aux pêcheurs, en dehors des eaux côtières, une protection efficace. Ces règles qui s'appliquent aux relations entre pêcheurs étrangers comprennent : 1° les prescriptions destinées à éviter les collisions entre bâtiments de pêche ; 2° les prohibitions tendant à prévenir entre les pêcheurs tout trouble apporté à la pêche ; 3° les usages concernant l'assistance à se prêter réciproquement en cas de danger de mer, d'échouement, etc. etc. Déjà au XVIIe siècle les droits et les devoirs étaient réglés avec beaucoup de détails pour la pêche du Groenland (Perels, ouvrage cité, p. 148).

CHAPITRE III

De la police douanière.

Chaque État souverain, sur son territoire, peut à son gré y établir des droits de douane, les diminuer, les augmenter. Mais la répression de la contrebande dans les eaux littorales au moyen de la surveillance douanière est rendue difficile par la proximité de la mer qui sépare les États et qui doit rester libre ; aussi les nations ont-elles établi autour d'elles, sur les côtes, des lignes douanières dont le rayon d'action s'étend au delà des limites ordinaires (3 milles) et va souvent jusqu'à celle de la portée extrême du canon et même au delà. Cette surveillance entraîne le droit de

(1) Pendant les guerres de Crimée, d'Italie et d'Allemagne, la France admit le respect de la pêche côtière sur le littoral ennemi, mais l'Angleterre qui combattait avec nous dans la Mer Noire s'attacha au contraire à détruire tout le matériel des pêcheurs russes non pas tant sans doute pour ruiner une des industries de l'ennemi que pour faire disparaître une pépinière de marins.

police sur les navires, la visite et la détention des bâtiments et barques soupçonnés de contrebande, la capture des articles prohibés et leur confiscation et enfin la répression par voie d'amende et d'emprisonnement.

Par une sorte d'immunité réciproque, les navires de guerre sont exemptés du droit de visite qui s'exerce dans les ports et rades (1).

Toutefois, on peut s'étonner qu'entre les Etats, il y ait, dans le rayon d'action qu'ils ont donné à cette surveillance douanière, des différences aussi grandes. Il semble par là que certains d'entre eux aient dépassé les justes limites exigées pour assurer ce service et se soient arrogé sur les navires transitant un droit excessif de police. Ainsi, tandis qu'en Espagne le rayon est de six milles (a. 15, D. 3 mai 1830 et D. 20 juin 1852), en France, il va jusqu'à *deux myriamètres* (11 milles) (L. 27 mars 1817), en Angleterre et aux États-Unis jusqu'à douze milles.

La loi anglaise du 28 août 1833 est ainsi conçue : « Les navires de com-
» merce étrangers trouvés dans la limite de 4 leagues (12 milles) des
» côtes, soit à l'ancre, soit louvoyant et ne se dirigeant pas vers un port
» ou vers le but de leur voyage, lorsque le temps le permet, doivent se
» retirer dans les 48 heures sur la sommation qui leur en est faite ; s'ils
» sont chargés de marchandises prohibées et qu'ils n'obéissent pas à la
» sommation, « *ils sont confisqués* ».

Il y a là un abus. Un Etat ne peut, à notre avis, prononcer valablement une peine de confiscation contre un navire étranger qui stationné *en mer libre*, à une pareille distance des côtes, n'obéit pas à ses injonctions. Les manœuvres douteuses de ce navire peuvent attirer sur lui l'attention, l'exposer à des mesures de surveillance rigoureuses à son arrivée près des côtes, enfin, à la saisie et à la confiscation si le délit est constaté ; mais, à une distance de 12 milles (22 kilomètres), le procédé nous paraît vexatoire.

(Perels, ouvrage cité, p. 32)... Kent croit devoir réclamer pour les Etats-Unis d'Amérique un droit semblable à celui qu'exercent les Anglais sur leurs côtes. De pareilles prétentions ont pris naissance dans les intérêts particuliers de chaque Etat et ne tiennent pas compte du principe général de droit des gens en vertu duquel aucune nation ne peut en temps de paix exercer le droit d'arrêt sur des navires étrangers en dehors de la limite normale c'est-à-dire trois milles. On ne peut prétendre que de telles revendications soient admises par des tiers. Tout Etat dont le pavillon a été l'objet d'une pareille mesure peut protester et, suivant les circonstances,

(1) On les exonère même des droits de douane et des taxes de consommation intérieures sur les marchandises qu'ils embarquent pour la traversée et pour le ravitaillement journalier. Les Etats-Unis ont obtenu, en France, pour leurs navires, un entrepôt à Villefranche. Les deux Etats se sont accordé une immunité réciproque de toute taxe ou droit.

réclamer des dommages-intérêts en proportion du dommage causé. C'est ce sentiment qui semble avoir guidé l'Institut de droit international quand il a fixé pour toutes les puissances une limite uniforme de *six milles*, il a toutefois accordé, sous certaines réserves, à l'Etat *lésé* le droit de *continuer* dans la haute mer une poursuite *commencée* dans la mer littorale. Nous donnons ici le texte de cet article.

« ART. 8. — Les navires de toutes nationalités, par le fait seul qu'ils » se trouvent dans les eaux territoriales, à moins qu'ils n'y soient seu» lement de passage, sont soumis à la juridiction de l'Etat riverain. » L'Etat riverain a le droit de *continuer* sur la haute mer la poursuite » commencée dans la mer territoriale, d'arrêter et de juger le navire » qui aurait commis une infraction dans la limite de ses eaux. En cas » de capture sur la haute mer, le fait sera toutefois notifié à l'Etat dont » le navire porte le pavillon. La poursuite est *interrompue* dès que le » navire entre dans la mer territoriale de son pays ou d'une tierce puis» sance. Le *droit* de poursuite cesse dès que le navire sera entré dans » un *port* de son pays ou d'une tierce puissance ».

Perels (p. 70, 71), après avoir posé le principe qu'aucun pouvoir public, aucun Etat, ne possède la souveraineté de la pleine mer et ne peut faire acte d'autorité à l'égard du pavillon étranger, reconnaît cependant que cette règle souffre 2 exceptions : 1° On admet la poursuite, même en dehors de la mer territoriale, d'un navire dont l'équipage s'est rendu coupable d'un crime sur le territoire continental ou maritime. 2° Une intervention en pleine mer est aussi permise pour la répression de la piraterie.

CHAPITRE IV

POLICE SANITAIRE (1).

Le développement croissant des communications de plus en plus rapides entre les nations, expose la santé publique, lorsqu'il survient une épidémie grave en un endroit quelconque du monde, à un sérieux danger. L'Etat ayant à assurer la sécurité de ses nationaux a le droit et le

(1) On fait remonter l'institution de la *quarantaine* au XIVe siècle. Au milieu de ce siècle, en effet, après les ravages de la *mort noire*, la République de Venise soumit tous les navires venant du Levant à un isolement de quinze jours afin d'empêcher la contagion de la peste. Des établissements de quarantaine très perfectionnés se rencontrent déjà à cette époque dans tous les grands ports de la Méditerranée, comme Gênes, Venise, Marseille.

devoir strict d'édicter des règlements sanitaires obligatoires dans sa mer littorale, et d'imposer des quarantaines aux navires qui entrent dans ses ports. Toutefois, deux intérêts de premier ordre se trouvent ici en opposition, celui de la santé publique et celui du commerce qui réclame l'affranchissement de toutes formalités et réglementations. L'un et l'autre sont à sauvegarder, et l'Etat doit rechercher et appliquer les mesures qui, tout en protégeant la santé publique, n'opposent pas à la liberté commerciale de trop sévères entraves.

L'organisation uniforme du service de la quarantaine a été à diverses reprises l'objet de délibérations internationales surtout entre les Etats de la Méditerranée sans que l'entente ait été réalisée jusqu'à présent. Il en résulte que chaque nation règle les quarantaines à sa convenance (Conférence à Paris, 1851-1852 ; à Paris en 1859 ; à Constantinople en 1866 ; à Vienne en 1874).

En cette matière, cependant, un accord international serait très désirable, car les intérêts commerciaux d'une nation pourraient être compromis par les facilités qu'une autre accorderait aux arrivages et la santé publique se trouver menacée par l'incurie sanitaire d'un pays voisin (1).

Dans une séance de l'Académie de médecine en 1883, le D[r] Fauvel a établi, que si dès l'année même de l'occupation de l'Egypte par les Anglais, le choléra était apparu en Europe, on le devait à l'incurie des médecins anglais obéissant aux ordres de Londres (2). M. Bouchardat, dans un article de la *Revue scientifique* du 2 août 1883, prétend que les épidémies de choléra en 1832, 1849 et 1852 sont arrivées en France par l'Angleterre.

Et cependant, la loi anglaise du 26 Geo II est en cette matière très exigeante pour le *commerce étranger*, puisqu'elle frappe *d'une amende de* 200 *livres* (5.000 fr.) le navire qui, venant d'un point contaminé, ne hisse pas le signal de quarantaine à une distance de 4 *leagues* (12 *milles*) de la côte (3).

Perels dit à ce sujet : « Bien que cette loi ait une utilité incontestable au point de vue sanitaire en général, elle ne peut être obligatoire pour

(1) Imbart-Latour, ouvrage cité, p. 219.

(2) Le délégué anglais à une séance de 1883 du Conseil sanitaire d'Alexandrie qui proposait des mesures de quarantaine rigoureuses contre les navires venant de Bombay déclara « *que les intérêts du commerce étaient aussi respectables que ceux de la santé publique* » *et que les premiers ne devaient pas souffrir de la protection des seconds* ».

Remarquons que le choléra exerce ses ravages actuellement à Alexandrie et en Egypte.

(3) On ne peut s'empêcher de remarquer combien l'attitude des autorités chargées du service de la santé en Angleterre est différente de celle qui leur est imposée par leurs règlements en tout autre point du monde.

les navires étrangers à une pareille distance des côtes. Il appartient à l'Etat dont le pavillon a eu à souffrir de l'exécution de cette mesure de juger s'il y a lieu d'élever des réclamations (Ouvrage cité, p. 33; V. aussi Twiss, I, § 181).

Quelques Etats accordent des privilèges aux navires de guerre en ce qui concerne la quarantaine. Une ordonnance suédoise du 8 avril 1854 admet, qu'à défaut de certificat de santé, la déclaration du commandant sur le lieu de la provenance et sur l'état sanitaire à bord est suffisante, elle supprime pour les navires les frais de quarantaine et leur donne certaines facilités pour rendre moins pénible l'exécution des prescriptions sanitaires. Une ordonnance grecque du 15 novembre 1873 accorde certains privilèges aux navires de guerre ainsi qu'aux paquebots-poste. L'autorité riveraine au cas où le navire refuse de se soumettre aux prescriptions de police sanitaire usitées dans le port a le droit de lui refuser l'entrée de ce port.

CHAPITRE V

Du cérémonial maritime.

Tant que le principe de la liberté des mers n'était pas reconnu de tous et surtout au XVIIe siècle, à l'époque où on voyait surgir les prétentions les plus arbitraires et les plus exagérées à la souveraineté de certaines parties de la mer, la théorie du cérémonial maritime formait un chapitre très important du droit maritime.

L'égalité parfaite entre tous les Etats souverains constitue aujourd'hui la base des règles observées en cette matière. Toutefois, dans sa mer territoriale, et surtout dans sa mer nationale, l'Etat a encore le droit de fixer le cérémonial maritime et de le faire observer vis-à-vis de ses propres vaisseaux et des forteresses de son littoral; il peut revendiquer, dans cette zone réservée, la priorité du salut pour son pavillon, et il peut poursuivre, en ce domaine, même par la force et vis-à-vis des navires de toutes les nations l'exécution des mesures qu'il a jugé bon d'arrêter surtout pour les eaux qui baignent les ouvrages fortifiés sur la côte.

En pratique, ce sont souvent des usages internationaux ou même des traités qui règlent ces matières, l'un des plus récents est celui du 2 mars

1865 entre l'Angleterre et l'Espagne pour le passage du détroit de Gibraltar (1).

Ce cérémonial n'est qu'un symbole mais, ce symbole a une signification précise ; en accordant l'entrée de ses rades et de ses ports à des navires de guerre qui, nombreux parfois, pourraient mettre l'indépendance du pays en danger, l'autorité locale exige que, par des démonstrations de courtoisie faites au moyen du salut du canon et des pavillons, les navires admis marquent qu'ils sont venus sans arrière-pensée, qu'ils s'inclinent devant la souveraineté de l'État, et qu'ils s'engagent à respecter l'hospitalité qu'on veut bien leur accorder. Ces saluts leur sont rendus coup pour coup.

Le commandant d'une escadre ou d'un navire de guerre, qui négligerait ou se refuserait de faire les saluts réglementaires, exposerait son gouvernement à une demande d'explications par voie diplomatique (affaire du duc d'Edimbourg en 1887 devant Cannes. Plainte du gouvernement français au cabinet anglais) et son bâtiment pourrait en certains pays se trouver soumis à des mesures de rigueur.

D'après l'article 9 du règlement autrichien du 20 mai 1866 : « Si un navire de guerre étranger arrivé à portée de canon des fortifications du » port ne hisse pas son pavillon, l'ouvrage le plus avancé doit tirer » comme avertissement un coup de canon à blanc, et après deux minu» tes, 1 coup à boulet, devant la proue du navire et si, après trois mi» nutes, on n'y répond pas, il faut tirer à boulet sur le navire lui-mê» me » (2).

Dans les eaux territoriales étrangères les navires de guerre doivent en outre éviter tout ce qui pourrait être considéré comme blessant pour la

(1) Aux termes de ce traité les navires des deux puissances sont dispensés de hisser le pavillon en croisant ou en louvoyant à portée de canon des forteresses et, d'un autre côté, les tirs des forts anglais et espagnols ont été supprimés au passage des navires de commerce dans le détroit. Signalons aussi un règlement *international* de juillet 1877 destiné à simplifier les saluts entre les puissances maritimes.

(2) Signalons encore cet ordre royal du 25 novembre 1858 envoyé au gouverneur militaire de Tarifa et lui prescrivant de tirer d'abord à blanc puis à boulet « sur les navires de guerre ou de commerce qui ne salueraient pas en hissant le pavillon à portée de canon du fort, conformément au droit des gens ». Remarquons que si un État voulait prétendre faire respecter les règles du cérémonial maritime jusqu'à la distance de *portée extrême de canon* au delà de trois milles, il s'exposerait à occasionner par le feu des batteries au navire de graves avaries. A une pareille distance, le coup d'avertissement tiré à obus sur l'avant du navire pourrait aller frapper en plein dans la coque. Au mois d'août 1884, pareil fait se produisit sur rade de Rio. Un coup de canon à obus fut tiré à petite portée par un fort de l'entrée sur une goëlette allemande qui louvoyait pour entrer au mouillage et n'avait pas obéi au signal qui venait de lui être fait. Le projectile d'avertissement brisa la guibre de la goëlette.

nation souveraine des eaux (anniversaires de victoires, etc., etc.). Les mœurs et usages, la religion, les institutions doivent être partout respectés (règlement autrichien, III, n° 1005).

Il peut arriver, dit Perels (p. 168), que, dans certains cas, on manque de prescriptions positives en ce qui concerne le cérémonial; dans des cas pareils c'est au tact et au sentiment des convenances de celui qui commande qu'il faut s'en rapporter.

CHAPITRE VI

Du droit de juridiction.

Pour étudier comment ce droit peut être exercé, il faut distinguer nettement la *mer nationale* de la *mer littorale.*

Dans les eaux *nationales* (ou *territoriales*) et spécialement dans les ports, la juridiction de l'Etat riverain est la même que sur le territoire. Ce principe comporte cependant certaines exceptions.

1° Dans certains pays, soit en vertu de coutumes soit en vertu de conventions, on admet que les droits se déterminent d'après la nationalité. C'est ainsi que la *juridiction consulaire* est établie par les conventions arrêtées avec la Porte ottomane et par les traités d'amitié, de commerce et de navigation conclus avec la Chine, le Japon (1), la Perse, etc.

2° *Les vaisseaux publics étrangers* jouissent de l'immunité de juridiction pourvu toutefois que le fait incriminé ait eu lieu à bord et non à terre (2).

3° Pour *les navires privés* on réserve au Consul du pavillon tout ce qui concerne la discipline intérieure du navire ; et, pour les délits de droit commun commis à bord par un homme de l'équipage envers un autre homme de l'équipage, on admet conformément à l'avis du Conseil d'Etat

(1) La juridiction consulaire semblant au Japon être incompatible actuellement avec l'état très avancé de sa civilisation les nations européennes tendent à renoncer à ce privilège inutile. Déjà l'Allemagne a souscrit au désir du gouvernement japonais et a obtenu en retour certaines facilités pour son commerce.

(2) Ce privilège ne pourrait être invoqué toutefois pour couvrir des actes contraires au droit des gens, car alors l'Etat attaqué ou menacé a le devoir de prendre pour sa sauvegarde les mesures nécessaires. Le *Times* du 13 mai 1896 relate que ces jours derniers le capitaine et le médecin du navire allemand à Hohenzollern ont été condamnés à Hongkong à trois mois de travaux forcés pour avoir pénétré dans le port avec des appareils photographiques. — La peine s'est trouvée depuis commuée en une forte amende.

français du 20 novembre 1806 (*adopté dans son principe par toutes les nations, sauf par la Grande-Bretagne*) que l'autorité locale ne doit pas intervenir tant que son secours n'est pas réclamé ou que la tranquillité du port n'est pas compromise.

Les considérants de cette décision du Conseil d'Etat du 20 novembre 1806 sont ainsi conçus . Le Conseil d'État..... Considérant qu'un vaisseau neutre ne peut être indéfiniment considéré comme lieu neutre, et que la protection qui lui est accordée dans les ports français ne saurait dessaisir la juridiction territoriale, pour tout ce qui touche aux intérêts de l'Etat ; qu'ainsi, le vaisseau neutre, admis dans un port de l'Etat, est de plein droit soumis aux lois de police qui régissent le lieu où il est reçu ; que les gens de son équipage sont également justiciables des tribunaux du pays pour les délits qu'ils y commettraient même à bord envers des personnes étrangères à l'équipage ainsi que pour les conventions civiles qu'ils pourraient faire avec elles ; mais que, si jusque-là la juridiction territoriale est hors de doute, il n'en est pas ainsi à l'égard des délits qui se commettent à bord du vaisseau neutre de la part d'un homme de l'équipage neutre envers un autre homme du même équipage ; qu'en ce cas, les droits de la puissance neutre doivent être respectés comme s'agissant de la discipline intérieure du vaisseau dans laquelle l'autorité locale ne doit pas s'ingérer toutes les fois que son secours n'est pas réclamé ou que la tranquillité du port n'est pas compromise.......

.....Est d'avis que cette distinction indiquée dans le rapport du grand juge et conforme à l'usage est la seule règle qu'il convienne de suivre en cette matière.

Wheaton, qui niait d'abord qu'il dût y avoir dans les ports étrangers une exemption en faveur des navires marchands en dehors des cas de convention formelle, finit par se ranger à l'opinion d'Ortolan. « Nous croyons, dit-il, que la législation et la jurisprudence françaises ont établi à cet égard la véritable distinction et que celle-ci doit être reconnue par toutes les nations comme étant la plus conforme au principe du droit des gens.

Ce même principe a été d'ailleurs consacré par de très nombreux traités entre les Etats. Il peut être ainsi formulé : « Les autorités locales » ne peuvent intervenir que si les désordres commis à bord sont de nature » à troubler la paix et l'ordre public dans le pays ou dans le port ou si » un indigène ou une personne n'appartenant pas à l'équipage y a pris » part. Dans tous les autres cas, les susdites autorités doivent se borner » à prêter assistance aux consuls, vice-consuls et agents consulaires sur » la réquisition de ceux-ci, lorsqu'ils jugent nécessaire qu'un individu » porté sur le rôle d'équipage soit arrêté, ramené à bord ou détenu à terre.

» Si l'arrestation doit être maintenue, les dits fonctionnaires doivent en » donner, dans le plus court délai, avis aux autorités compétentes (Pe- » rels, p. 87). »

Les commandants de navires de guerre n'ont pas d'autorité en matière de police sur les bâtiments de commerce de leur nation dans les ports étrangers. Mais dans les cas urgents le capitaine doit demander assistance aux commandants des navires de guerre auprès desquels il peut avoir accès pour ce qui regarde le maintien de la discipline.

Pour *la mer littorale*, la règle est toute différente : La juridiction de l'Etat ne doit être admise que dans la mesure où elle est nécessaire pour assurer la sanction des différents droits de cet Etat sur cette mer. Tous les actes du bâtiment ou de son équipage, de nature à troubler les intérêts essentiels de l'Etat (*contrebande*, *pêche*, *santé*, *collision*, *hostilités*, *etc.*), rentrent donc dans la compétence des autorisations riveraines. Le crime ou le délit commis à bord d'un navire doit au contraire échapper à cette juridiction s'il présente une complète innocuité à l'égard de tous les ressortissants de l'Etat riverain dont l'autorité dans ce cas n'a reçu nulle atteinte.

En pleine mer, le droit des gens met les navires de commerce sous les lois et la protection de leur patrie, le législateur est donc en droit de prescrire les mesures nécessaires pour la poursuite et la punition des délits commis sur une portion flottante du territoire.

D'après M. Henry, « la juridiction territoriale d'une nation sur les eaux » du littoral ne peut s'appliquer au navire qui ne fait que se servir du » libre passage de l'Océan, à moins qu'il ne s'agisse d'assurer la protec- » tion et la défense de la côte et de ses habitants » (1). D'après Bluntschli, « les navires qui se bornent à longer les côtes d'un Etat dans la » partie de la mer qui fait partie du territoire de ce dernier, sont soumis » temporairement à la souveraineté de cet Etat, *en ce sens* qu'ils doivent » respecter les ordonnances militaires ou de police prises pour la sûreté » de son territoire ou de la population côtière » (2). Enfin, Pasquale Fiore déclare que : « Le souverain étranger n'a pas à s'occuper des faits dé- » lictueux passés à bord d'un navire étranger s'ils n'ont pas eu et ne » peuvent pas avoir de conséquences extérieures... Le droit de juridic- » tion criminelle appartiendra au souverain territorial toutes les fois que » les actes délictueux, bien que commis à bord d'un bâtiment étranger, » auront eu ou pourront avoir des conséquences à l'extérieur (3).

(1) Marton, P. Henry, *The juridiction of the admiralty courts — of the United States*, Philadelphia, 1885.

(2) Bluntschli, *Droit international codifié*, a. 322 et note.

(3) Pasquale Fiore, *Droit international codifié*, traduction Chrétien, p. 128.

La loi anglaise (territorial Waters juridiction act de 1878) est la seule qui n'admette pas cette distinction. Elle établit la compétence des autorités britanniques *pour tout crime ou délit commis dans les eaux territoriales* sans distinguer entre la mer *nationale* et la mer *côtière*.

Nous donnons le texte traduit des deux articles les plus marquants de cette loi.

Art. 2. — « Une infraction commise par un individu, sujet ou non de » Sa Majesté, en pleine mer, dans les eaux *territoriales* des *possessions* » de Sa Majesté, tombe sous la juridiction de l'amiral, quand même elle » aurait été commise à bord d'un navire étranger ou au moyen d'un na- » vire étranger ; en conséquence l'auteur de cette infraction pourra être » arrêté, jugé et puni ».

Art. 3. — « Les poursuites prévues par l'article précédent n'auront » lieu toutefois qu'avec le consentement de l'un des principaux secrétai- » res d'Etat de Sa Majesté et sur sa déclaration d'opportunité des pour- » suites. Cette réglementation ne concerne pas les navires de guerre ». Voici très résumées les circonstances dans lesquelles ce bill fut adopté. Au mois de février 1876, *La Franconia* (navire allemand) aborda *Le Strathclyde* dans la Manche à une lieue de Douvres ; un passager du *Strathclyde* ayant péri dans cette collision, le capitaine allemand fut traduit devant la Central criminal court de Londres, sous l'inculpation d'homicide par imprudence et reconnu coupable.

Il s'agissait là, il faut le remarquer, d'un *fait extérieur* au navire ayant eu des conséquences *extérieures*, et, d'après les principes généraux en cette matière, l'autorité riveraine avait une pleine compétence pour statuer sur ce délit. Toutefois, la Haute Cour anglaise (Court for crown reserved cases) décida, par un arrêt rendu le 13 novembre 1876, à la majorité de 7 voix contre 6, que l'exception d'incompétence présentée par le capitaine devait être accueillie « car la souveraineté, disait » l'arrêt, ne s'étend sur les hautes eaux jusqu'à la distance de trois mil- » les, qu'uniquement en vue de deux objets déterminés : pour la défense » et la sécurité du territoire ».

L'opinion anglaise s'émut ; un membre du parlement, M.Gorst, proposa de rattacher les eaux territoriales au domaine de la Couronne, enfin en 1878, un bill fut présenté par le gouvernement au parlement « to regulate the law relating to the trial of offences committed on the sea, wilhin a certain distance of the coasts of her Majesty's dominions ». Ce bill après des discussions assez vives fut adopté par les deux Chambres et converti en loi le 16 août 1878 (1). Il fut toutefois fortement combattu

(1) Elle attribue aux autorités anglaises la poursuite de tous les délits commis dans les eaux *territoriales* qu'on étend jusqu'à trois milles de la côte (*one marine league*), que le

lors de la troisième lecture à la Chambre des communes, dans la séance du 15 août 1878, par Sir Charles Bowyer. Celui-ci déclara qu'un traité international et non une loi intérieure pouvait régler cette question, que l'assimilation de la mer côtière anglaise avec le territoire était abusive et exposait les navires anglais à de dangereuses représailles sur tous les points du globe, sur les côtes des Etats barbares en particulier. Dans la suite du débat, quelques orateurs parlèrent des difficultés que le bill pourrait faire surgir, par son application, dans les rapports avec les puissances étrangères.

Cette loi, dès qu'elle parut, souleva de nombreuses protestations en Allemagne, en France et en Angleterre même (1).

Sir Travers Twiss, dans un article publié avant le vote du bill, déclarait ce projet *exorbitant* en ce qu'il attribuait à l'Angleterre, toutes les fois que le gouvernement le voudrait, le pouvoir d'empêcher les navires des nations neutres de se servir de la position la plus commode du canal étroit qui fait communiquer la Manche avec la mer du Nord.

Cette extension abusive donnée par un Etat à son droit de juridiction sur sa mer côtière, extension si menaçante pour le commerce international, montre combien il est urgent pour toutes les nations de fixer, à la suite d'un congrès, par un traité international, la question des limites de la mer littorale et de l'étendue des droits que les États riverains peuvent y exercer et de prendre pour les détroits des dispositions spéciales (Voir détroits maritimes).

Nizze, p. 46, pose ainsi la question. Dans chaque État, les lois étendent leur empire sur les eaux nationales, et, les personnes étrangères qui séjournent dans ces eaux doivent obéissance à ces lois ; on excepte toutefois de cette règle générale, les navires qui font voile le long des côtes

coupable soit anglais ou étranger, que le délit ait eu lieu à bord d'un navire anglais ou étranger. Toutefois l'autorisation d'un secrétaire d'Etat est nécessaire pour opérer la poursuite dans le Royaume Uni, et, dans les colonies, celle du gouverneur est indispensable. Le gouvernement anglais revendique donc la juridiction non pas seulement sur les navires étrangers qui *séjournent* dans les eaux littorales anglaises mais aussi sur ceux qui ne font que les traverser ; il donne donc à cette juridiction une extension contraire aux principes admis par le droit des gens ; bien que le lord chancelier ait fait remarquer dans la séance de la Chambre haute du 8 mars 1878 que « The bill is not one which proposes to alter the international law but one which makes provisions for applying the machinery of our own law so as to make it work in harmony with the international law ».

(1) Robert Phillimore, Sheldon Amos, Travers Twiss, en Angleterre. — L. Renault en France, Heffter, Blunstchli, Perels, en Allemagne, critiquèrent vivement ces dispositions. M. Renault estime que l'envie de bien faire a entraîné trop loin les jurisconsultes anglais. « Il faut reconnaître cependant, dit-il, que leur erreur provenait probablement dans une certaine mesure de la *confusion que le langage produit en parlant de la mer territoriale* : on est tenté d'assimiler les eaux *territoriales* au territoire lui-même, bien qu'il y ait entre ces deux choses des éléments profonds de dissemblance (*Journal de D. I. P.*, 1879, p. 242) (V. livre II, ch. II, *in fine*, note 2).

et qui ne sont pas soumis aux lois nationales. Heffter fait la même distinction : « sont exceptés seulement de cette juridiction, les navires qui ne font que traverser les eaux qui coulent en avant d'un port ».

L'Institut du droit international en 1894 a arrêté au sujet du droit de juridiction la résolution suivante :

« Art. 6. — Les crimes et délits commis à bord des navires étrangers » de passage dans la mer territoriale, par des personnes qui se trouvent » à bord de ces navires, sur des personnes ou des choses à bord de ces » mêmes navires, sont, comme tels, en dehors de la juridiction de l'État » riverain à moins qu'ils n'impliquent une violation des droits ou des » intérêts de l'État riverain ou de ses ressortissants ne faisant partie ni » de l'équipage ni des passagers ».

CHAPITRE VII

POLICE DE SURETÉ ET POLICE DE LA NAVIGATION.

1° *Police de sûreté.*

Toute puissance peut prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection de ses sujets et la défense de son territoire. Ce pouvoir est absolu quand il s'agit de la mer *nationale* ; la souveraineté riveraine est libre en principe d'en interdire l'accès aux navires étrangers. Hâtons-nous d'ajouter, qu'en pratique, on n'use de cette faculté qu'avec une grande réserve (1).

Toutefois, le droit d'entrée dans un port est de principe et il ne peut être refusé s'il n'existe pas de restriction spéciale contenue dans un traité ou une déclaration. En cas de difficulté en pareil cas le commandant d'un navire de guerre devrait insister, exiger un refus par écrit, et, après avoir protesté, aviser de suite son gouvernement.

Presque partout ce sont des traités qui règlent cette matière, certains limitent le nombre de navires de guerre à recevoir dans les ports ; d'autres, sans imposer de restrictions de ce genre, exigent des commandants des explications au départ et à l'arrivée (2). Dans certains ports il est

(1) Ortolan, t. II, p. 178, cite à ce sujet des exemples célèbres : celui de l'amiral Jurien de la Gravière en 1825 à la Havane ; celui de Naples en 1842 avec le vice-amiral Hugon ; nous avons déjà cité celui du vice-amiral italien Lovera di Maria à Toulon.

(2) Voir D. du 10 juillet 1773 entre la France et le Danemark.

même d'usage d'enlever leurs poudres aux navires de guerre. Toutes ces mesures de précaution sont fort légitimes, elles sont destinées à mettre la ville ou le pays à l'abri d'une surprise avant toute déclaration de guerre (1) ; d'ailleurs le séjour de forces étrangères considérables, en un point donné, peut causer des inquiétudes et provoquer des incidents fâcheux qu'il est utile de prévoir et d'éviter.

Dans *la mer littorale* les droits de l'État sont loin d'être aussi étendus, l'autorité riveraine n'en peut prohiber l'accès, elle ne peut non plus, sauf pour des cas graves et pressants, en interdire le passage innocent même aux navires de guerre (2). Elle a la faculté toutefois, en cas de mouillage et de séjour d'un navire dans ses eaux, de demander des explications et d'inviter, en cas de nécessité, ce navire à quitter la mer côtière.

« D'après Rosse (ouvrage déjà cité, p. 22), un commandant de bâti- » ment de guerre devra interdire toute pêche ou dragage dans les eaux » côtières étrangères. Il devra s'abstenir aussi de faire des tirs d'exercices » dans ces limites, éviter en un mot toute cause possible d'offense à » l'égard des autorités du pays ». Ajoutons qu'à moins d'un consentement de l'autorité il ne pourra envoyer de détachements armés à terre (3).

2° *Police de la navigation.*

Toutes les mesures qui sont destinées à offrir à la navigation des garanties et la sécurité indispensables rentrent dans la police de la navigation ; l'État, en cette matière, a, dans la mer côtière, un large pouvoir de réglementation. Ces mesures sont relatives aux *abordages*, au balisage, pilotage, etc.; à la protection des câbles sous-marins.

Abordages. — Si Valin au XVII[e] siècle a pu dire que les abordages, fréquents dans les ports et rades, étaient fort rares en route, depuis, les choses se sont modifiées, grâce à la transformation subie en cette fin de siècle par la navigation.

Les navires à vapeur plus nombreux, plus rapides, donnent lieu en mer à de fréquents et terribles accidents. En cherchant uniformément la voie la plus courte, on facilite les chances de rencontre dans les passages très fréquentés. Pour obvier à cet inconvénient, le commandant Riondel réclame une convention internationale fixant, sur la surface des mers,

(1) Voir le récit de l'attaque de Copenhague par les Anglais en 1807, avant toute déclaration de guerre.

(2) L'art. 29 du traité de Berlin du 13 juillet 1878 interdit l'entrée dans le port d'Antivari et l'accès dans les eaux territoriales du Monténégro à tous les navires de guerre.

(3) La mise à terre des compagnies de débarquement anglaises au Cap Sigri (Ile de Mitylène) sans l'autorisation de l'autorité turque provoqua une demande d'explications très justifiée de la Porte en 1891.

des routes précises pour l'aller et le retour des grandes lignes transatlantiques (1). Les conditions de lutte commerciale à outrance dans laquelle les nations sont engagées laissent, selon nous, peu d'espérance de voir aboutir ce projet.

Des règlements nationaux et internationaux ont cependant été rendus en grand nombre qui tous ont pour but de diminuer les chances d'abordage. Nous citerons notamment le règlement anglo-français et le règlement français du 4 novembre 1879. A la date du 6 novembre 1879 le *Journal officiel* constatait l'adhésion de toutes les puissances d'Europe, des États-Unis, d'Amérique et du Chili.

Balisage, pilotage, etc. — Dans l'intérêt même des navigateurs, et pour prévenir les échouages et abordages dans ses eaux, l'autorité riveraine peut, d'une manière générale, prendre les dispositions utiles ; elle organisera dans ce but le service du pilotage, installera des bouées, balises et feux flottants, des phares et des sémaphores et elle pourra édicter des peines contre ceux qui auront contrevenu à ses prescriptions en cette matière.

Suivant l'exemple du Merchant Shipping Act de 1873 qui règle dans ses articles 18 et 19 les signaux de détresse et ceux concernant le pilotage, les autres Etats maritimes ont édicté à leur tour des dispositions semblables. Pour l'empire allemand, la matière est réglée par l'Ordonnance impériale du 14 août 1876 relative aux signaux de détresse et de pilotage pour les navires dans les eaux du littoral. L'abus de ces signaux ou l'usage d'autres signaux que ceux qui sont ordonnés est frappé d'une peine, conformément à l'article 145 du Code pénal (Perels, p. 147) (2).

Ce droit n'a jamais été contesté aux Etats riverains pourvu toutefois qu'il ne se transforme pas dans sa mise en application en mesures vexatoires et inutiles. D'un autre côté il est admis aujourd'hui qu'il faut un accord international préalable, un texte formel pour autoriser un État à se couvrir des frais d'établissement et d'entretien de travaux extraordinaires de ce genre au moyen de taxes et de droits prélevés sur les navires qui passent dans ses eaux.

Protection des câbles sous-marins (3). — Aucune juridiction ne pouvant s'exercer en pleine mer, les câbles sous-marins se trouvaient sans

(1) Par suite d'un accord entre les grandes compagnies de navigation une mesure de ce genre est appliquée sur les côtes de Chine (Imbart-Latour, p. 265).

(2) En France, la loi du 27 mars 1882 règle la question du balisage dans les eaux françaises.

(3) M. Renault, professeur de droit international public à la faculté de droit de Paris et délégué de la France à la conférence internationale sur la protection des câbles sous-marins, a été un des principaux instigateurs de cette réglementation et en a donné un excellent commentaire dans la *R. du D. I.* de 1883, pages 17 et s., 617 et s.

protection contre la malveillance. L'Institut du droit international, par une résolution prise à Bruxelles le 5 septembre 1879, avait émis le vœu que la destruction et la détérioration des câbles sous-marins en *haute mer* fussent considérées comme des délits du droit des gens justiciables des tribunaux nationaux des navires coupables (1).

Ce vœu a été réalisé ; une Conférence internationale s'est réunie à Paris le 16 octobre 1882 sur l'initiative du gouvernement français et a arrêté le 2 novembre 1882 un projet de Convention qui a été suivi de la Convention du 14 mars 1884 sur la protection des câbles sous-marins. La Conférence déclara toutefois formellement que, dans son opinion, ce projet ne pourrait avoir d'application que pendant la paix.

Chaque Etat est laissé maître d'organiser à son gré la protection des câbles internationaux, tant sur son territoire que dans sa mer côtière, mais la destruction ou la détérioration commise en haute mer est un délit du droit des gens. Tout navire de guerre appartenant à une puissance signataire a le droit de saisir les individus ou navires coupables ou présumés tels. Le tribunal compétent pour statuer sur le délit est celui du navire délinquant. Chaque législation interne détermine les pénalités à appliquer.

Il résulte également de cette Convention de 1884 que les États signataires qui n'ont pas organisé dans la *mer littorale* une réglementation spéciale pour assurer la protection de ces câbles, s'engagent à combler cette lacune dans un bref délai. Divers pays ont déjà édicté des lois spéciales sur cet objet. Nous citerons la loi anglaise du 5 août 1885, la loi grecque du 9 décembre 1885, la loi italienne du 1er janvier 1886. En France nous avons la loi du 20 décembre 1884 et la circulaire du 22 avril 1888 qui règlent les détails d'exécution de la convention. Les stipulations de la Convention de 1884 ont été rendues applicables à toutes les colonies anglaises.

L'état de guerre peut-il autoriser la destruction des câbles sous-marins (2) ? La question de savoir si une semblable destruction est licite

(1) Dans l'article 2 de la résolution on voit formulé le vœu suivant : « Il est à désirer, » quand les communications télégraphiques doivent cesser par suite de l'état de guerre, » que l'on se borne aux mesures strictement nécessaires pour empêcher l'usage du câble » et qu'il soit mis fin à ces mesures ou que l'on en répare les conséquences aussitôt que » le permettra la cessation des hostilités ».

(2) L'importance des câbles sous-marins en temps de guerre est capitale ; la puissance maritime disposant d'un réseau télégraphique sous-marin sera informée la première des événements politiques qui se produiront à l'improviste et elle pourra s'assurer sans retard une position prépondérante.

Le réseau des câbles sous-marins comprend actuellement 1300 câbles dont la longueur totale est d'environ 295.000 kilomètres. Cet immense réseau appartient partie aux Etats (22.000 kil.), partie à des compagnies privées (270.000 kil.). L'Angleterre possède à elle

n'a pas encore été tranchée par voie d'autorité. Tenant compte d'une part du dommage que causerait la destruction des câbles sous-marins aux rapports internationaux et de l'autre des nécessités de la guerre, M. Renault arrive aux conclusions suivantes :

Si le câble relie deux parties d'un même État belligérant ou les territoires des deux belligérants, l'ennemi peut le détruire ;

Si, à l'inverse, il relie deux territoires neutres, les belligérants perdent tout droit.

Enfin, si le câble relie le territoire d'un neutre à celui d'un belligérant, l'ennemi peut interrompre la communication. Le droit serait le même pour l'ennemi qui envahirait le territoire de l'État belligérant ou bloquerait l'un de ses ports ou enfin qui jugerait cette mesure nécessaire pour sa sécurité militaire (1).

seule plus du 1/4 des fils d'Etat assurant la communication entre les différentes puissances européennes.

Les 270.000 kilomètres de câbles appartenant à l'industrie se subdivisent entre 29 compagnies privées ; 22 de ces compagnies sont exclusivement anglaises, elles possèdent à elles seules 217.000 kilomètres. Elles ont leur siège à Londres dans la même rue (sauf deux d'entre elles), presque dans le même immeuble ; elles forment un syndicat compact *qui tient entre ses mains le monopole des communications sous-marines* du monde entier. Il y a peu de temps, M. Chamberlain, secrétaire d'Etat des colonies, a provoqué une conférence des colonies anglaises pour discuter le projet d'un câble *transpacifique* reliant le Canada et le Cap et qui devrait passer à terre entièrement sur territoire anglais.

Peu après, une dépêche de Washington annonçait qu'un bill venait d'être déposé au Sénat pour obtenir la création d'un câble entre les Etats-Unis et le Japon par Hawaï. Moyennant une forte subvention annuelle, ce câble *se trouverait en temps de guerre à la disposition exclusive du gouvernement des Etats-Unis* (Les câbles sous-marins, *Revue militaire de l'étranger*, 25e année, 818, janvier 1896).

(1) En 1870, l'Angleterre se retranchant derrière sa qualité d'Etat neutre, refusa de laisser atterrir sur sa côte un câble destiné à établir des communications entre la France et notre flotte de la mer du Nord (Imbart-Latour, p. 325).

SECTION II

Devoirs qui incombent à l'État riverain sur l'étendue de sa mer littorale (1).

Nous rangerons toutes ces obligations dans deux catégories distinctes; nous traiterons dans la première des devoirs de secours et d'assistance, — dans la seconde, de l'obligation de laisser le passage libre dans la mer littorale aux navires.

CHAPITRE PREMIER

Devoirs de secours et d'assistance.

En étendant sa souveraineté sur la partie de la mer qui baigne son territoire, l'Etat riverain assume par là même une certaine responsabilité à l'égard des autres nations maritimes. Plus une puissance affirme son droit sur ses eaux côtières, plus cette obligation morale s'accroit et se précise.

Qu'une nation à demi barbare qui n'exerce le long de ses côtes aucun droit de juridiction ou de police, n'impose à la navigation aucune restriction, rien n'est plus naturel et on admet sans peine qu'on n'ait à attendre de sa part ni aide ni protection. En fait, on aura plutôt à se mettre en garde contre sa malveillance et ses instincts de rapine; mais c'est là, il faut le reconnaître, une habitude bien enracinée chez les populations primitives des côtes; on y accepte sans l'ombre d'un scrupule tout ce qui vient de la mer.

Cette coutume de s'approprier tous les objets rejetés par la mer sur le rivage, comme s'ils étaient des produits de la mer, date de la plus haute antiquité; bien que la législation romaine s'y fût énergiquement opposée, le *droit d'épave* était exercé en ces temps-là à peu près universellement; les naufragés étaient réduits à l'esclavage ou mis à mort et n'échappaient à leur triste sort qu'en payant rançon; les habitants des

(1) Nous ferons remarquer que la majeure partie de ces obligations subsistent en temps de guerre extérieure comme en temps de paix.

côtes allaient même jusqu'à provoquer des naufrages en allumant des signaux trompeurs.

Pendant tout le moyen âge, cette situation fut celle des populations maritimes en Europe; les efforts énergiques des Rois et de l'Eglise pour protéger la navigation vinrent longtemps se briser contre le mauvais vouloir des seigneurs qui se refusaient avec énergie à abandonner une pratique aussi lucrative pour eux et leurs sujets. En France, l'ordonnance de 1581 frappa de mort les naufrageurs. Aujourd'hui encore dans la législation pénale des différentes puissances maritimes on trouve des pénalités rigoureuses contre ce genre de crime.

Mais, les idées se sont, depuis longtemps, profondément modifiées à cet égard; entre les nations règne à présent une certaine solidarité ; celles-ci ont compris que leur intérêt même leur commandait de rendre leurs côtes hospitalières et elles rivalisent en général de générosité quand il s'agit de porter secours aux navires en danger. Les parages les plus redoutés jadis des navigateurs sur les côtes de France, en Bretagne par exemple, sont peut-être maintenant les plus riches en dévouements (1).

Perels, p. 154 : « L'ancien droit d'épave a été remplacé par un droit d'assistance et de *salvage* ; les personnes et les biens naufragés sont placés sous la protection de l'Etat. Toutefois l'Etat n'a pas toujours un pouvoir suffisamment efficace et on ne peut nier qu'il ne se rencontre encore fréquemment sur le littoral des pays d'Europe des réminiscences de l'ancien droit d'épave. Un grand nombre de traités assurent réciproquement aux naufragés des Etats contractants aide et secours et les assimile aux nationaux en ce qui concerne le droit de sauvetage.

Partout même en l'absence de disposition formelle il est admis que les navires de guerre ont le devoir de porter secours aux navires de toutes les nations en danger de mer. En Angleterre, les Queens regulations, § 1954, précisent ainsi ce devoir : « All officers of Her Majesty's ships are to offord every possible aid to vessels in danger, distress, or in want of casual assistance and in saving life ». En Autriche la même règle est formulée ainsi : « Les commandants de la marine royale et impériale ont le devoir de fournir en cas de danger de mer l'aide et l'assistance la plus complète possible aux navires et aux naufragés sans aucune distinction de nationalité (2).

(1) Les populations du littoral sont cependant restées fort attachées (très inconsciemment) à la vieille théorie romaine des « *res nullius* » occupées par le premier occupant, le *vin d'épave* est chez elles une chose encore très appréciée et les nombreuses condamnations qui frappent les *chercheurs* d'épaves (les *inventores*) font foi de ce que nous avançons.

(2) Aux Etats-Unis, le Président est autorisé à faire opérer, pendant les mauvaises saisons, des croisières afin de porter assistance aux navires en danger sur les côtes d'Améri-

Sir Travers Twiss, dans un mémoire lu à Londres en août 1879 à l'*Association pour les réformes et la codification du droit des gens*, demanda l'adoption d'un régime international uniforme pour les phares et proposa de provoquer une entente entre tous les États civilisés qui auraient à prendre à leur charge les frais d'établissement et d'entretien des phares sur les côtes sauvages comme celles de la mer Rouge qui sont fréquentées par le commerce européen. Il fit remarquer que déjà on avait procédé de cette façon pour le phare établi au Cap Spartel (Maroc).

Sa motion fut adoptée avec enthousiasme, elle a reçu depuis un certain degré d'exécution.

Dans une des séances de l'Institut du droit international, en 1894, on proposa de déterminer nettement l'obligation pour l'État riverain d'assurer la nécessité de la navigation dans ses eaux. M. Strisower fit alors remarquer que cette obligation ne pouvait être regardée comme absolue, que, sur certaines côtes fertiles en naufrages, l'État pourrait se trouver tenu par là même de payer des dommages-intérêts très élevés et que, s'il y avait là une règle de bonne administration, cette règle ne pouvait être considérée comme un devoir international. La proposition fut rejetée.

CHAPITRE II

OBLIGATION DE LAISSER LE PASSAGE LIBRE.

C'est plutôt d'une obligation négative que d'un devoir actif qu'il s'agit ici. En étudiant le caractère du droit de l'État sur la mer littorale, nous avons signalé parmi les auteurs deux tendances nettement marquées en sens opposé : les uns sont partisans du droit de propriété absolu de l'État sur ses eaux côtières ; les autres au contraire ne lui reconnaissent qu'un droit de souveraineté tout spécial, sur l'étendue et le caractère

que du Nord. Pour ce service, les équipages ne peuvent élever aucune prétention à toucher les droits de sauvetage. Le Chili entretient un navire pour le même motif dans le détroit de Magellan. Un navire argentin est chargé d'une mission de ce genre sur les côtes de la Terre de Feu.

En Angleterre et aux Etats-Unis, les navires de guerre peuvent réclamer une indemnité de sauvetage. En Allemagne (décision ministérielle du 20 mai 1881), l'Etat a un droit de sauvetage et les officiers de l'équipage reçoivent certaines primes. — En France, ce service se fait d'une façon désintéressée pour les officiers et l'équipage. Dans les mers littorales pour la fixation du droit de sauvetage, on applique, en principe, la loi de l'Etat riverain.

duquel on n'est pas encore arrivé à se mettre d'accord. Au sujet de la question de la liberté permanente de passage dans la mer côtière, la lutte entre les deux doctrines a été des plus vives mais c'est l'esprit de *cosmopolitisme* des temps modernes qui l'a emporté.

Les partisans du droit de propriété, obligés de céder sur ce point capital, ont prétendu que ce droit de propriété n'en existait pas moins mais qu'il était grevé d'une sorte de *servitude internationale de passage.*

Les adversaires renversant cette proposition ont soutenu au contraire que la mer était le domaine commun de toutes les nations, que celles-ci n'avaient fait, quant aux eaux côtières, un abandon *tacite* à l'État riverain, que des avantages d'importance secondaire pour le commerce international, mais qu'elles s'étaient réservé le seul qui fût réellement intéressant pour elles sur ce genre de domaine, à savoir le droit de *liberté* et de *gratuité* de passage.

Nous exagérons à dessein le sens de ces tendances opposées pour en faire ressortir plus nettement le caractère, mais ces tendances nous les retrouvons cependant bien indiquées chez certains auteurs.

D'après Azuni : « Toutes les fois que la raison d'État *ou une autre considération de gouvernement* exige que le souverain interdise aux étrangers la navigation de sa mer *territoriale*, il pourra le faire légitimement sans porter atteinte aux lois de la nature et sans les offenser » (1). Imbart-Latour, sans vouloir répudier le droit de propriété de l'État, ne voit dans cette obligation de passage qu'une servitude internationale. « Cette liberté de transit constitue une servitude qui grève les eaux territoriales au profit de la pleine mer (2) ».

Ortolan dit au contraire : « Il y a là une voie de communication ordinaire et passage libre forcé, sans *tribut* ni *péage* à moins que ce soit à titre d'indemnité pour secours ou travaux établis pour la sûreté de la navigation dans ces parages. Agir contre ces règles ce serait vouloir s'opposer à la *destination* essentielle de la mer, ou vouloir en tirer un profit qui n'appartient à personne (3) ». Pasquale Fiore est encore plus net. « § 570. *Viole le droit international* l'Etat qui entend considérer la mer territoriale comme sa propriété, en prohibe l'usage inoffensif, veut soumettre au paiement d'une contribution quelconque, prix de leur passage, les navires nombreux qui la traversent, ou par ses lois et règlements y rend le transit onéreux et difficile » (4).

« L'Institut du droit international, après une discussion très intéres-

(1) Azuni, *De l'empire de la mer en général,* L. 1, p. 21.
(2) Imbart-Latour, *La mer territoriale,* p. 43.
(3) Ortolan, *Diplomatie de la mer,* L. 2, p. 170.
(4) Pasquale Fiore, ouvrage déjà cité, p. 213.

sante dans laquelle les partisans de l'interdiction, pendant l'*état de guerre* de la liberté de transit semblèrent d'abord avoir l'avantage, admit, en second examen, la liberté du passage inoffensif en tous temps pour tous les navires dans les mers côtières (1). Il y mit toutefois cette double restriction : que *les belligérants pourraient dans un but de défense et dans l'intérêt même des neutres* interdire ce passage d'une façon absolue, qu'enfin les *neutres* pourraient dans l'état de guerre le *réglementer pour tous les navires de guerre.*

La résolution adoptée à cet égard par l'Institut est conçue ainsi :

Art. 5. — « Tous les navires sans distinction ont le droit de passage » inoffensif par la mer territoriale sauf le droit des belligérants de *réglementer* et, dans un but de défense, de fermer le passage dans la dite » mer à *tout navire* et sauf le droit des neutres de réglementer le passage dans la dite mer pour les *navires de guerre* de toutes les nationalités ».

(1) Les partisans de l'interdiction firent remarquer combien cette expression *droit de passage innocent* comportait d'incertitude et ils proposèrent la suppression de ce droit au gré des riverains pendant l'*état de guerre*. Leurs adversaires répondirent qu'il était difficile de préciser davantage, qu'admettre l'interdiction de passage d'une façon générale pour le *temps de guerre* c'était permettre de fermer en tout temps la mer côtière. En effet la guerre s'élevant à chaque instant sur tel ou tel point du globe pouvait être considérée comme constituant un état de choses permanent dans le monde.

DEUXIÈME PARTIE

ÉTUDE DES DROITS ET DES DEVOIRS DE L'ÉTAT RIVERAIN DANS L'ÉTAT DE GUERRE

SECTION I

Droits et devoirs réciproques du neutre et du belligérant dans la mer côtière. La mer territoriale nationale et côtière pendant le temps de guerre.

Nous nous proposons d'étudier spécialement dans cette seconde partie quelle est, relativement à sa mer territoriale (mer *nationale* et *mer côtière*), la situation d'une nation maritime pendant le temps de guerre *étrangère*. Toutefois, avant d'aborder ce sujet, il nous a semblé utile d'examiner rapidement quels sont les droits d'un Etat dans son territoire maritime quand il se trouve engagé lui-même dans une guerre *nationale*.

CHAPITRE PREMIER

GUERRE NATIONALE DANS LA MER TERRITORIALE DES BELLIGÉRANTS (1).

A. — Rapports des belligérants entre eux.

1° *Obligations du belligérant dans les eaux territoriales de son adversaire.*

En temps de guerre nationale, la souveraineté d'un Etat maritime sur sa mer territoriale n'a plus aucune signification à l'égard de l'adversaire. Celui-ci peut y exercer pleinement son droit de guerre, s'y livrer à des hostilités directes, bloquer les rades et les ports (2), capturer les navires

(1) Toute cette partie n'est que le développement de l'art. 5 de la résolution de l'*Institut du droit international* déjà exposée plus haut sous le titre « Police de la navigation ».

(2) Pour tout ce qui concerne le blocus, nous renvoyons à l'ouvrage de M. Fauchille: *le Blocus* qui constitue une étude très complète sur ce sujet si important.

ennemis (1), visiter et saisir pour cause de contrebande les bâtiments neutres ; il n'est tenu, en effet, que de respecter la mer littorale des neutres, celle de l'ennemi est devenue la *mer libre* pour lui. On convient toutefois que lorsque l'un des belligérants a jugé indispensable pour le succès de ses opérations de bloquer l'entrée d'un port, d'une rade ou d'un fleuve de son adversaire au moyen *d'un barrage par pierres*, il doit prendre les dispositions nécessaires pour que ce danger devienne *apparent* et soit signalé aux navires des neutres. Ce barrage doit en outre être établi de telle façon qu'il puisse être enlevé après la guerre, qu'il ne constitue pas un obstacle *définitif* à la navigation, car dans la règle, celle-ci est libre et ne peut être restreinte que momentanément en cas de guerre (2).

Nous avons indiqué précédemment dans quelle mesure les belligérants doivent respecter mutuellement les *câbles sous-marins* qui viennent at-

(1) En droit strict, dès le début de la guerre on peut capturer les navires de commerce de l'adversaire, même si ceux-ci ignorent l'état de guerre ; toutefois depuis environ un demi-siècle, on n'exerce plus ce droit avec cette rigueur et on accorde, en général, à l'adversaire un délai proportionné aux circonstances. Au début de la guerre de Crimée, l'Angleterre et la France prirent des mesures de ce genre à l'égard du commerce maritime des Russes. En France, un décret du Ministre de la marine du 25 juillet 1870 permit aux navires allemands de décharger en pleine sécurité dans les ports de destination la cargaison prise à leur bord avant la déclaration de guerre et leur accorda un sauf-conduit pour le retour. Il donnait aussi un délai de 30 jours pour regagner leur pays et un sauf-conduit à ceux qui, ignorant l'état de guerre, *seraient venus relâcher dans un port de France*.

Dès le début de la guerre, le gouvernement allemand, espérant amener son adversaire à prendre à l'égard du commerce allemand des mesures de réciprocité et protéger ainsi sa flotte marchande, avait décrété l'immunité sur mer de la propriété privée ennemie, mais voyant sa tactique inutile, il revint sur sa décision (O. du 19 janvier 1871).Il accorda cependant aux navires français un délai jusqu'au 10 février suivant. Il est bon de noter que dans la guerre de Crimée, comme dans la guerre franco-allemande la question du commerce maritime n'avait qu'une importance secondaire ; c'est peut-être à cela qu'on doit attribuer cette tolérance.

La guerre de 1866 entre l'Autriche d'une part, la Prusse et l'Italie de l'autre a été régie par les principes de la déclaration du 16 avril 1856 rendus plus larges encore au sujet de la *propriété ennemie sur mer*. Les cabinets de Berlin et d'Italie exemptèrent en effet de capture les *navires ennemis qui ne seraient point porteurs de contrebande de guerre ou qui ne tenteraient pas de violer le blocus* (Calvo, ouvrage cité, t. IV, p. 480).

(2) Ce système de blocus, dit *blocus par pierres*, fut inauguré en 1861 pendant les guerres de sécession, le port de Charleslown, notamment, fut fermé de cette façon. Le commerce anglais protesta aussitôt avec violence (V. *Times* du 20 janvier 1861). Dans un message du 12 janvier 1863, le Président des Etats-Unis, Jefferson Davis, considérant à quel péril imminent de naufrage ce genre de blocus exposait la navigation, déclara que ce procédé n'était *qu'une odieuse barbarie*. Au mois de janvier 1877,les Russes bloquèrent ainsi une des embouchures du Danube en y coulant trois navires chargés de pierres. M.Tisza, pressé par les armateurs autrichiens d'intervenir, déclara que l'Autriche n'avait qu'un droit, celui d'empêcher que les entraves mises à la navigation ne s'étendissent au delà des limites qui leur étaient tracées dans le présent par la nécessité de la guerre et qu'elles subsistassent après la cessation des hostilités (Fauchille, thèse de doctorat « *le Blocus* »).

terrir sur le territoire ennemi. Quant aux *phares*, ils présentent pour la sécurité de la navigation des neutres une importance considérable et il serait bon de prendre à leur égard des mesures spéciales. Dans la guerre sino-japonaise, M. Nagao Ariga nous apprend que l'armée japonaise jugea de son devoir de maintenir en service tous les phares situés sur les territoires occupés sans distinguer entre leur nature, toutes les fois qu'ils intéressaient la navigation des neutres, et qu'elle mit tous ses soins à garder à son poste le personnel spécial chargé de la garde et de l'entretien de ces phares (*La guerre sino-japonaise au point de vue du droit international*, par M. Nagao Ariga, professeur à l'école supérieure de guerre de Tokio, p. 273-275).

En revanche, le capitaine Semmes, se trouvant bloqué en 1861 avec le *Sumter* dans le Mississipi par une escadre des Fédérés, fit éteindre les feux de la passe à l'Outre et de la passe du Sud. « De la sorte, écrivait-il au secrétaire de la marine, s'il arrive quelque mauvais temps, le vaisseau qui me barre le passage perdra son point de mire et sera obligé de prendre le large ».

2° Conduite de l'Etat belligérant riverain dans ses eaux territoriales à l'égard de son adversaire.

D'un autre côté, vis-à-vis de son adversaire, l'Etat riverain est non seulement déchargé de toute obligation dans sa mer littorale, mais encore il peut mettre en œuvre tous ses moyens d'action, pourvu toutefois qu'ils soient conformes à la pratique suivie par les nations civilisées.

La question des torpilleurs mérite d'être examinée spécialement à ce point de vue.

Les torpilleurs.—En France, certains officiers de marine en petit nombre, il est vrai, ont voulu faire admettre qu'en temps de guerre, un torpilleur peut à l'aide de torpilles lancées ou portées, couler, sans avertissement et vérification préalables, en profitant de la nuit, *un navire de commerce* ennemi rencontré en pleine mer ou *près des côtes.*

Pendant la guerre il faut, disent-ils, user de tous les moyens pour faire à l'ennemi le plus de mal possible ; il faut rendre la guerre atroce et meurtrière pour que, de plus en plus, elle devienne *brève et rare* (1). A terre, quand on attaque une ville fortifiée, ne bombarde-t-on pas les habitations privées aussi bien que les travaux de défense pour arriver plus vite au résultat cherché ; les villes ouvertes elles-mêmes ne sont-elles pas souvent ravagées par les obus ? Sur mer, se fait-on un scrupule d'at-

(1) C'est la théorie de l'allemand Clausewitz. Celui-ci prétend que la guerre est un acte de violence à l'emploi duquel il n'y a aucune limite, qu'introduire un principe modérateur dans la philosophie de la guerre, c'est commettre *une absurdité.*

taquer avec des forces très supérieures et de couler bas un navire de guerre ? Agir de même avec un navire de commerce ennemi, n'est-ce pas user d'un procédé identique et profiter d'une inégalité qui est seulement plus marquée chez l'adversaire ; ces navires ne sont-ils pas montés par des marins qui, à leur arrivée, seront levés pour être incorporés aux effectifs de guerre et formeront aussitôt des contingents exercés;

Le torpilleur, ajoutent-ils, constitue une arme nouvelle terriblement efficace pour la défense d'un pays, mais à la condition toutefois qu'il puisse agir par surprise, qu'il ne soit pas obligé de s'embarrasser de prises. Lui demander d'arrêter un bâtiment de commerce, de vérifier si celui-ci est armé ou s'il porte de la marchandise neutre, avant de l'attaquer, de le capturer ou bien de le couler, c'est vouloir de parti pris, priver l'un des belligérants d'un de ses moyens d'action les plus redoutables, c'est demander l'impossible. Pour cet engin de guerre nouveau, il faut des règles nouvelles ; le droit ne se façonne-t-il pas d'ailleurs au gré des événements, au gré de celui qui a pour lui la force ?

Et cependant, ils n'ont pas osé pousser la théorie jusqu'au bout en proposant de couler un navire qui amène son pavillon, de massacrer des troupes qui se rendent, d'exterminer sur le sol ennemi les citoyens inoffensifs qui demain pourront être appelés et constituer *des réserves redoutables*, de supprimer les femmes et les enfants pour étouffer dans leurs germes les revanches futures, de brûler les villes prises, de saccager les centres de production et de dévaster les campagnes pour anéantir les ressources de l'ennemi et tarir les sources vives de sa prospérité, de tuer enfin les prisonniers et les blessés de l'adversaire qui sont toujours pour une force armée une cause de danger et de déperdition de force. Les auteurs auxquels j'ai fait allusion et *qui se piquent volontiers de suivre une logique absolue* se sont arrêtés en ce point de leur route sans qu'on puisse deviner sur quelle raison ils se sont appuyés pour se tenir ainsi à mi-chemin (1).

(1) Ces publicistes s'appuient bien à tort pour renforcer leur théorie sur l'exemple de l'*Alabama* et, cependant, dans les croisières de ce navire, il est impossible de trouver rien de semblable. *Pas une seule fois* le capitaine Semmes n'a coulé un navire sans avoir embarqué à son bord tout l'équipage, et, s'il trouvait un trop grand nombre de passagers ou de femmes, il se détournait de sa route pour les mettre à terre, ou bien il renvoyait le bâtiment sous caution. Dans le cours de ses croisières, lors d'une relâche qu'il fit avec l'*Alabama* à Poulo Condor, le capitaine Semmes eut l'occasion de protester contre cette réputation de pirate que lui faisaient ses adversaires et il remit les choses au point avec une spirituelle ironie. « Les officiers français, écrit-il, avaient entendu dire et croyaient que nous *coulions ou brûlions* tous les vaisseaux que nous prenions avec tout le monde à bord ; aussi nous reçurent-ils d'abord froidement ; mais ils devinrent très affables quand *ils apprirent que nous étions des Chrétiens et que nous ne commettions pas le meurtre en gros.* Le capitaine du croiseur confédéré a disposé, il est vrai, des navires pris en les brûlant ou en les coulant à coups de canon après avoir rendu lui-même un jugement (fort

Pour qui connaît en France le personnel de la marine, il est permis en effet de formuler quelques réserves et de se demander *où on trouverait, pour l'action, les officiers* qui, quand il faudrait passer de la théorie à la pratique, iraient de sang-froid couler, *de nuit et loin de terre*, avec leur torpilleur un paquebot chargé d'hommes désarmés, de femmes et d'enfants (1).

Mais, sans nous arrêter davantage à ces considérations humanitaires, nous examinerons cette question des torpilleurs à un autre point de vue et, nous nous demanderons, s'il n'y aurait pas quelque danger pour une nation, à violer d'une façon aussi complète, les règles admises du droit international maritime.

Un torpilleur a coulé un grand paquebot ennemi pour cette raison que ce navire chargé de passagers allait peut-être, à son arrivée à destination, être converti en croiseur auxiliaire : pense-t-on que ce motif puisse arrêter les États étrangers dans leurs réclamations si ce navire portait une *cargaison neutre* (2) et si surtout un certain nombre de leurs nationaux ont trouvé la mort dans cêt événement ? A coup sûr ces gouvernements subiront le contre-coup de l'indignation publique et en arriveront parfois à faire cause commune avec l'adversaire.

Un auteur anglais, M. Nelson Seaforth, qui sous le titre « la dernière

bien motivé en général car, le capitaine Semmes avait été homme de loi avant d'être marin et il avait le sens juridique très développé) au vu des pièces trouvées à bord du navire capturé, ce qui constituait une grosse irrégularité. Mais tous les ports confédérés étaient bloqués et on refusait à ses prises l'entrée des ports neutres; *il ne pouvait donc agir autrement.* D'ailleurs, même en ce cas, on peut admettre qu'il n'y avait là qu'une irrégularité assez facile à couvrir ultérieurement. Il eût suffi pour cela que le tribunal des prises chargé de se prononcer sur la validité de la capture eût condamné le gouvernement confédéré, au cas où celle-ci n'eût pas été confirmée, à payer à l'armateur lésé une indemnité suffisane (*Croisière de l'Alabama et du Sumter, livre de bord, journal particulier*, annexe n° 5, appendice, p.423). V. Perels (ouvrage cité, p.335). « Même après la destruction de la prise il est » nécessaire qu'une décision judiciaire confirme la validité de la capture ; si le jugement » déclare la saisie illégale, le gouvernement du capteur est obligé de tenir l'intéressé com- » plètement indemne ».

(1) L'héroïsme de l'enseigne Bisson qui se fit sauter avec son navire plutôt que de se rendre est célèbre à juste titre. Il est permis de penser que l'effet produit par un tel trait de courage fut plus considérable sur l'ennemi que si on se fût livré contre lui à un acte de *férocité inusité. Il est toujours très aisé de lutter contre son adversaire en férocité, mais non en héroïsme.*

(2) Ces auteurs semblent ne pas vouloir se souvenir qu'il existe une déclaration du 16 avril 1856 signée par tous les Etats maritimes d'Europe (sauf l'Espagne) dont le 3e article est ainsi conçu : « *La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre,* » *n'est pas saisissable sous pavillon ennemi* ». Le croiseur l'*Alabama* respecta rigoureusement cette règle, bien que les Etats-Unis n'eussent pas adhéré à cette déclaration. Quand il était avéré que la cargaison à bord du navire capturé était neutre, ce navire était relâché sous rançon ou caution. (Affaires du *Montmorency*, du *Nina*, du *Washington*, du *Morning Star*, du *Penjaub*, de la *Justinia*, etc. etc... qui tous furent relâchés de cette façon).

grande guerre navale » (1) a fait d'imagination le récit d'une lutte maritime entre l'Angleterre et la France, relate le fait suivant : « Dans la nuit » du ..., le *Neckar* du Lloyd *allemand* fut coulé sans avertissement avec » un grand nombre de passagers à bord, près de l'Ile de Wight, par un » jeune enseigne français qui avait peu navigué et qui le prit pour le » *Jelunga* des Indes *britanniques*. Cette mesure coûta 20 millions au » gouvernement français et l'indignation soulevée en Allemagne faillit » amener la guerre. Plus tard le gouvernement anglais fit connaître que, » si le fait se répétait, les équipages des torpilleurs seraient traités en » pirates et cette nouvelle méthode de destruction du commerce fut abandonnée ».

En effet, la perspective de représailles exercées par l'adversaire mérite, si on tient pour rien les raisons d'humanité, d'être envisagée avec soin avant de se laisser aller ainsi à sa libre fantaisie et, comme l'a dit fort justement M. Desjardins (Académie des sciences morales et politiques, séance du 15 mai 1886), en voulant rendre la guerre épouvantable, on habitue les esprits aux pires atrocités, on fait reculer la civilisation sans tirer de ce procédé un avantage bien appréciable. Pourquoi, pour permettre au torpilleur de produire le plus d'effet possible, vouloir modifier les règles reçues ? Admettre de tels procédés, ne serait-ce pas travailler à détruire l'édifice du droit international si péniblement construit.

En tête du chapitre intitulé : *Des moyens de nuire à l'ennemi*, le Congrès de Berlin, en 1874, a fait la déclaration suivante : « Art. 12. — Les lois de » la guerre ne reconnaissent pas aux belligérants un pouvoir illimité » quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi ». Dans son article 4, *le Manuel de l'Institut du droit international* dit aussi : « Ils doivent s'abste» nir notamment de toute rigueur inutile ainsi que de toute action *déloyale*, » injuste ou tyrannique ». M. Nagao Ariga (ouvrage cité, p. 34) développe aussi la même idée : Pour vaincre la puissance de combat de l'ennemi, il suffit de l'emporter sur la force armée ennemie sans qu'on doive faire atteinte aux individus qui n'appartiennent pas à cette force armée. Donc, la première loi de la guerre est de distinguer ceux qui appartiennent à la force armée de ceux qui n'en font pas partie et de ne faire l'objet d'une attaque que les premiers, en laissant de côté les seconds (s'ils ne constituent pas toutefois des troupes irrégulières).

Dans la proclamation du maréchal Yamagata Aritomo, commandant en chef de la première armée d'expédition japonaise, nous relevons la phrase suivante : « Ceux qui sont nos ennemis, *c'est l'armée ennemie*, » quant aux autres, excepté ceux qui attentent ou essaient d'attenter à

(1) Voir *Revue maritime et coloniale*, année 1892, t. 112, p. 412, traduction de M. Marquessac, sous-commissaire de la marine.

» notre armée, ils ne doivent pas être considérés comme nos ennemis » ; et dans celle du maréchal comte Oyama, commandant en chef de la 2e armée d'expédition, nous lisons : « Notre armée combat suivant les lois de » la civilisation, aussi, ceux que notre armée doit considérer comme » l'ennemi, sont-ils uniquement la *force armée et non les individus* ». Et cependant les Chinois usèrent à l'égard des Japonais des procédés les plus barbares, mettant les têtes à prix, massacrant les blessés, mutilant les morts, suppliciant ceux qu'ils avaient pris vivants.

Le torpilleur sert avant tout de moyen défensif pour la protection des côtes pour tenir toujours en éveil et fatiguer les équipages ennemis, pour empêcher le blocus des ports et obliger les navires bloquants à se tenir au large. Le peu d'importance de leur tonnage et de leur effectif ne leur permet pas de faire la véritable guerre de course et nous pensons avec le Vice-Amiral Bourgois et M. Desjardins qu'ils doivent être employés surtout contre des navires de guerre et rarement contre des navires de commerce sauf peut-être pour le cas où ces derniers, après avoir été visités et saisis, ont été invités à se rendre dans tel port désigné pour y être retenus et refusent d'obtempérer à cette injonction s'exposant alors à être coulés. Rien n'empêcherait même que les torpilleurs ne fassent une guerre de course restreinte à la seule faculté de rançonner les navires de commerce ennemis capturés (1).

Il est possible que dans quelque temps le torpilleur perde de son importance, que la torpille automobile soit remplacée par des obus à grande capacité remplis d'explosifs et lancés par un canon à air comprimé placé à bord d'un navire de fort échantillon ; dira-t-on encore que le commandant de ce navire devra pour tirer tout le parti possible de ces terribles engins couler bas tous les navires de commerce ennemis sans défense qu'il aura rencontrés ? Quelle raison d'ailleurs de demander pour les torpilleurs un droit qu'on veut refuser aux autres navires ? Cependant ces

(1) Nous savons déjà que dans ses croisières le capitaine Semmes relâchait ainsi contre rançon ou caution les navires fédérés qu'il ne pouvait couler ou brûler à cause de leur cargaison neutre. « V. Perels (ouvrage cité, p. 33). Les croiseurs peuvent conclure de sem- » blables contrats lorsque cela ne leur est pas expressément défendu. L'acte est dressé en » 2 exemplaires, l'un pour le capteur auquel il sert de titre pour la rançon promise, l'autre » pour le patron du navire libéré auquel il tient lieu de sauf-conduit. Pour garantir l'exé- » cution du contrat on donne habituellement des otages..... *Cette rançon doit être payée* » *en toute hypothèse* car le contrat de rachat est conclu librement par le capitaine du na- » vire saisi qui représente les intérêts des armateurs et des propriétaires de la cargaison » et ce contrat est destiné à remplacer la décision du tribunal des prises ». Dans le cas du torpilleur il servirait surtout comme base au tribunal des prises pour lui permettre de fixer le chiffre de l'indemnité à allouer au capteur une fois la légalité de la prise prononcée. (Si le capitaine refusait de signer ce contrat il pourrait être forcé sur l'injonction du torpilleur de se rendre dans le plus bref délai, à tel port désigné.) La question des rançons se traiterait ensuite *à la paix entre les gouvernements des belligérants*.

derniers ont à bord des engins assez puissants pour obtenir le même résultat en ce qui concerne les navires de commerce.

En développant pendant la paix de pareilles maximes, qui sont en pratique inapplicables quand la guerre vient à éclater, on s'expose à voir un adversaire, *plus réservé en paroles, mais en réalité beaucoup moins humain* se servir de cet argument pour prendre les devants, dès l'ouverture des hostilités et vous forcer, pour le suivre, à aller vous-même dans cette voie bien au delà de vos intentions. On risque aussi d'obliger les neutres à interdire d'une façon absolue leurs mers côtières et *à fortiori* leurs eaux nationales à tout torpilleur naviguant sous escorte ou isolément pour cette raison péremptoire qu'étant presque invisible, *ayant une façon d'opérer toute spéciale*, cet engin de guerre est par là même soustrait à toute surveillance et que sa présence est incompatible avec la sûreté nécessaire à la navigation, avec le respect dû à la neutralité dans les mers territoriales.

On reconnaît aisément, dans la forme extérieure donnée à cette théorie, le procédé littéraire employé pour produire l'*effet dramatique* mais, dans le fond, ce système préconisé par la *Jeune école* ne présente rien de *très moderne*, rien de nouveau. Tous ces procédés on les retrouve employés et plus violents encore sous Louis XIV dans la fameuse campagne du Palatinat, lors des Dragonades dans les Cévennes, et les conséquences indirectes que ces sanglantes exécutions amenèrent à leur suite contre la France, furent terribles en comparaison des avantages immédiats qui furent recueillis. En ce qui concerne les rapports des belligérants la guerre tend certainement à s'humaniser. Les hostilités viennent-elles à éclater sur n'importe quel point du globe, aussitôt les incidents de la campagne sont livrés à la publicité, discutés, soumis au contrôle de l'opinion publique et les belligérants sont bien obligés de réfréner leur penchant naturel vers la férocité (*Les guerres récentes abondent en exemples de ce genre*). Il est certain que la guerre est d'autant plus cruelle qu'elle s'élève entre des nations moins civilisées, moins faciles à surveiller, qu'elle a lieu dans des pays où la difficulté des communications rend la publicité et le contrôle de l'opinion impossibles. Alors le plaisir de détruire les êtres et les choses se donne impunément libre carrière.

On s'est demandé aussi, si le belligérant ne restait pas toujours tenu de remplir les devoirs d'humanité envers son ennemi, s'il pouvait lui refuser le refuge dans un de ses ports ou sur ses rades en cas de danger de mer, de péril imminent. L'article 14 du règlement français du 26 juillet 1778 confirmé par les articles 19 et 20 de l'arrêté du 6 germinal an VIII place *les navires ennemis qui s'échouent sur les côtes*

de France sur la même ligne que les bâtiments capturés en pleine mer. A cet égard Ortolan s'exprime ainsi : C'est peut-être ici l'occasion d'appliquer ce qu'a dit Bynkershoek au sujet de certains actes relatifs à la guerre, « *la justice le permet, la grandeur d'âme le défend* ». Le même auteur cite à ce sujet plusieurs exemples très remarquables dans lesquels les devoirs d'humanité furent remplis par les autorités maritimes à l'égard de l'ennemi avec la plus chevaleresque courtoisie (1). Il fait toutefois ressortir combien, en des circonstances identiques, les Anglais abusèrent de la situation et se montrèrent inférieurs en générosité à leurs adversaires.

B. — Rapports des belligérants dans leur mer côtière avec les neutres.

A l'égard de la navigation des neutres, les prérogatives de souveraineté de la nation en guerre deviennent aussi plus absolues sur la mer côtière. L'obligation d'assurer la défense du littoral l'emporte alors sur toute autre considération et on peut admettre que l'Etat est en droit de considérer ses eaux comme une sorte de zone frontière défensive en dedans de laquelle l'autorité maritime peut prendre toutes les mesures de protection qu'elle juge utiles, modifiant par exemple le balisage, les amers, déplaçant ou enlevant les bouées, militarisant le service du pilotage, mouillant dans les passes fréquentées et aux abords des ports menacés des lignes de torpilles ; bref, assurant la défense du pays par tous les moyens en son pouvoir (2).

(1) Ortolan, *Diplomatie de la mer*, l. II, p. 281. Vers la fin des guerres de l'empire, une frégate anglaise qui se trouvait en perdition sur des roches par les travers du Croisic, fut sauvée grâce aux bons offices de l'autorité maritime de l'endroit (le commissaire de l'inscription maritime). Le gouvernement anglais se montra reconnaissant de ce traitement et répondit à cet acte de générosité en mettant en liberté les prisonniers que des liens de parenté attachaient aux pêcheurs qui avaient coopéré au sauvetage. En 1746, pendant une guerre entre l'Angleterre et l'Espagne, le capitaine Edwards, commandant le navire de guerre l'*Elisabeth*, voyant son navire en perdition sur les côtes de Cuba, prit le parti de se réfugier dans le port de la Havane. Le gouverneur espagnol lui laissa réparer ses avaries et lui donna même un passeport jusqu'aux Bermudes, déclarant qu'il ne considérait plus les Anglais comme des ennemis, mais comme des malheureux naufragés. Peu après dans une guerre entre la France et la Grande-Bretagne une frégate anglaise fut recueillie toute désemparée devant Brest ; on la fit entrer dans le port pour la réparer et la ravitailler, et on l'autorisa ensuite à reprendre sa route. En revanche, en 1758, M. Martel, capitaine de vaisseau, commandant la *Belliqueuse*, se trouvant en péril sur la côte anglaise, et se confiant en cet exemple tout récent, vint chercher un refuge dans le port de Bristol ; mais les Anglais, alors en guerre avec la France, lui *capturèrent son navire et le firent prisonnier avec son équipage.*

(2) Pendant la guerre de sécession nous avons vu que parfois les feux des phares furent éteints afin de gêner les opérations des forces bloquantes de l'ennemi. Les confédérés protégèrent souvent leurs villes maritimes au moyen de solides barrages placés sous le feu convergent des batteries à terre...Devant Charlestown l'amiral Dupont fut arrêté de cette façon dans son attaque du 7 avril 1863 contre le fort de Sumter et obligé de battre en retraite

Dans de pareilles conditions il semble tout naturel d'accorder à la puissance en guerre, et cela dans l'intérêt même de la navigation des neutres, le droit de réglementation le plus étendu sur les navires de commerce qui continueraient à fréquenter ses côtes et aussi celui d'interdire à tout navire de guerre l'accès et le passage dans sa mer côtière. Pour protéger son littoral, il lui est indispensable en effet de pouvoir arrêter les bâtiments ennemis avant qu'ils aient franchi la ligne frontière, car, si on attend d'avoir pu reconnaître avec certitude leur qualité de neutres ou de belligérants, il sera souvent trop tard.

Aussi, le navire de guerre, qui, prévenu d'abord par un coup de canon tiré à poudre, puis par un second coup tiré à obus, en avant du navire (1), viendrait ensuite à dépasser cette limite, prendrait par là même la qualité d'ennemi et pourrait être traité comme tel, le feu serait ouvert sur lui, quand il arriverait à portée convenable, sans qu'on eût eu besoin, pour agir ainsi, d'acquérir la certitude absolue qu'on avait bien affaire à un ennemi (2).

M. Nagao Ariga dans l'appendice de son ouvrage (déjà cité), p. 287, nous donne le règlement édicté par l'autorité japonaise pendant la guerre sino-japonaise et relatif à la surveillance de la navigation et du commerce avec les territoires occupés. L'article 1 décide que les navires marchands munis d'une permission spéciale du grand état-major seront seuls autorisés à entrer dans les ports et golfes de Chine occupés par l'armée japonaise et à en sortir. L'article 8 donne en cas de nécessité à l'autorité militaire ou navale le droit d'empêcher les navires d'entrer ou de sortir

après 40 minutes d'engagement. Il en fut de même pour l'amiral Ferragut ; après avoir détruit la flottille confédérée réfugiée dans la baie de Mobile, et enlevé les deux forts qui protégeaient l'entrée de cette baie, il fut arrêté devant la ville de Mobile placée au fond de la rade par un barrage du même genre. Après la prise des forts de l'entrée, les confédérés firent eux-mêmes à travers le barrage de la partie Nord un passage de 12 mètres pour les *coureurs de blocus*. Il fallut 40 *heures* pour exécuter ce travail auquel les Fédérés n'apportèrent aucun obstacle. Après la prise de Savannah, l'amiral fédéré Dalgreen éprouva les plus grandes difficultés à faire ouvrir un passage de 30 à 40 mètres à travers le barrage de la rivière Savannah pour permettre l'accès du port à ses navires... Perels nous apprend (ouvrage cité, p. 179, note 3) qu'aussitôt après que la guerre eut éclaté entre la France et l'Allemagne en juin 1870, on défendit pendant un certain temps aux navires de toutes les nations l'entrée et la sortie du port de *Kiel*, afin de faciliter et de tenir secrets les travaux de fermeture qui s'opéraient. Pareille mesure, ajoute-t-il, eût déjà été légitime lorsqu'il n'y avait encore que menace de guerre.

(1) Si la mer littorale a une étendue trop considérable il sera malaisé de procéder sûrement pour effectuer ce signal ; au delà de 4 milles le coup de canon, à obus, d'avertissement, tiré sur l'avant du navire, pourrait fort bien aller frapper en plein dans la coque.

(2) Etant donné les supercheries de tout genre qui sont usitées entre belligérants, il est parfois très difficile, *même pour un marin,* d'indiquer dans tous les cas et d'une façon absolue, la nationalité du navire qui est en vue, ce marin serait-il même aidé pour cela d'un album descriptif des marines étrangères.

des ports ou des golfes occupés, de stationner, de débarquer les marchandises, d'envoyer les équipages à terre. L'article 14 permet de réquisitionner ces navires pour le service de la poste et cela sans aucune récompense.

CHAPITRE II

LES MERS COTIÈRES DES NEUTRES PENDANT L'ÉTAT DE GUERRE ÉTRANGÈRE.

Quand une guerre vient à éclater entre deux nations étrangères (1) les droits de l'Etat neutre sur la mer côtière se trouvent-ils modifiés, cette Puissance acquiert-elle dans ces circonstances nouvelles des privilèges d'un autre genre différents de ceux qu'elle possédait pendant la paix?

A notre avis, c'est toujours le même principe qui subsiste dans l'état de guerre comme dans l'état de paix ; l'Etat a toujours le devoir d'assurer la sécurité de la navigation des neutres et de ses nationaux aussi bien dans sa mer nationale que dans sa mer côtière. Mais les infractions qui peuvent alors se produire sont plus graves, plus difficiles à réprimer; les délinquants ne sont plus de simples navires privés, ce sont des navires publics représentants directs d'une souveraineté étrangère et disposant parfois de moyens d'action très supérieurs à ceux que l'autorité locale peut leur opposer. Il n'est plus question d'une simple faculté pour le neutre ; assurer la sécurité de son territoire maritime même contre les entreprises des belligérants est devenu un devoir strict pour lui et ce devoir il sera tenu de le remplir exactement sous peine d'être taxé de partialité et de s'exposer à de terribles embarras.

A l'égard des Puissances engagées dans la lutte le neutre assume donc la pleine responsabilité de faire respecter le bon ordre dans ses eaux littorales ; aussi son droit de police, bien que restant le même en principe, prendra un aspect nouveau, ses prescriptions deviendront plus nettes, plus péremptoires et des restrictions d'un nouveau genre seront apportées à la liberté du transit. Sur le littoral d'une nation puissante que des deux côtés les belligérants ont intérêt à ménager, il pourra arriver que

(1) Il serait utile de préciser ce qu'on doit entendre à proprement parler par l'état *de guerre*. On ne peut admettre qu'entre les États européens par exemple, la situation soit la même si des hostilités viennent à se produire entre des peuples d'Amérique ou d'Extrême-Orient que si la guerre vient à éclater en Europe ; dans des circonstances aussi différentes, les pouvoirs accordés ne peuvent avoir la même étendue.

l'état de choses ne soit en rien modifié par une guerre étrangère et qu'il soit inutile de prendre des dispositions nouvelles contre les belligérants pour les obliger à respecter la neutralité des eaux côtières, mais, c'est là une situation exceptionnelle, et le plus souvent, il faudra de toute nécessité pour les Etats neutres édicter des règles nouvelles. Nous aurons à examiner l'étendue des droits et des devoirs réciproques des belligérants et des neutres, d'abord dans la mer littorale, et, en second lieu, dans la mer nationale.

A. — Droits des belligérants dans la mer littorale neutre.

Dans cette partie de la mer les belligérants ne nous semblent pouvoir prétendre qu'au seul droit de passage. Sur terre, l'Etat neutre ne pourrait ouvrir l'accès de son territoire à une armée sans manquer gravement aux devoirs de neutralité : au contraire dans sa mer côtière, il est obligé de tolérer le transit des navires de guerre des belligérants. « Dans le » premier cas, le passage ne peut jamais avoir lieu sans qu'il en résulte » un détriment, un inconvénient pour l'Etat dont le territoire est traver» sé, un avantage parfois capital pour un des adversaires surtout s'il » s'agit de corps nombreux de troupes et s'il s'effectue d'ailleurs en un » lieu dont l'État a la propriété. Dans le cas au contraire du passage par » eau le long des côtes, aucun préjudice n'est éprouvé et le passage s'ef» fectue au reste *sur un espace dont l'usage est commun à tous* » (1). Perels (p. 242) s'exprime ainsi : « On reconnaît généralement comme permise » la simple traversée de la mer territoriale qu'un navire de guerre fait en » longeant les côtes du neutre. Il s'agit ici du passage non sur un ter» ritoire qui appartient exclusivement à l'Etat neutre comme les ports, » rades, mers intérieures, mais sur une partie de la pleine mer qui est » soumise à l'*imperium* du neutre jusqu'à la portée de canon et pour » le reste demeure ouverte à la navigation de tous les peuples. Le sim» ple passage ne donne pas lieu de craindre des difficultés ou des trou» bles dont souffriraient les relations maritimes ».

Même parmi les partisans du droit de propriété de l'Etat sur la mer côtière, l'accord est absolu sur cette question de passage. Toutefois, l'Etat neutre reste libre de surveiller et de réglementer le transit des navires de guerre belligérants et d'empêcher que sous le prétexte de passage ils ne s'établissent dans ses eaux d'une façon trop prolongée ou nuisible. Il jouit à cet égard d'un certain pouvoir d'appréciation ; il peut en diverses circonstances exiger des explications des commandants des navires et obliger celui des adversaires dont les intentions parais-

(1) Wheaton, *Elements of international law*, vol. 1, p. 252.

sent douteuses à quitter les eaux côtières, mais on sent qu'il ne doit user de cette faculté qu'avec réserve et en observant la plus stricte impartialité. Perels (p. 242) : « De haute importance est la question de savoir » si les navires de guerre des belligérants ont le droit de séjourner dans » les eaux du neutre. On tient pour règle qu'aucun Etat neutre n'est » obligé, bien qu'il en ait la faculté, d'accorder l'autorisation de séjour- » ner dans ses mers territoriales aux navires de guerre des belligérants. » Dans le cas de danger de mer l'asile ne doit jamais être refusé ». Au début de toute guerre maritime importante il serait très utile de fixer *tous les points litigieux* d'une façon précise dans la déclaration de neutralité (1). C'est d'ailleurs ainsi qu'il est procédé par les Etats maritimes quand une guerre importante vient à s'élever. Nous pensons qu'on devrait encore aller plus loin et que les termes de ces déclarations devraient être arrêtés une fois pour toutes pendant la paix et ne recevoir, au début d'une guerre, que de légères modifications de détail. On échapperait ainsi à l'arbitraire et on éviterait le reproche de partialité ou de neutralité bienveillante qui a été si souvent adressé par les belligérants aux Etats neutres. De cette façon on arriverait vite à s'entendre pour adopter certaines formules générales, certains principes immuables, et, la question de la réglementation aujourd'hui si flottante du droit public maritime aurait fait un grand pas.

B. — Devoirs des belligérants dans les eaux côtières neutres.

Il est moins aisé de donner une complète énumération et de définir les devoirs des belligérants dans les mers littorales neutres ; d'une façon générale on peut dire que ces derniers doivent s'abstenir de tout acte d'hostilité *direct* ou *indirect* qui aurait pour effet de troubler la sécurité dans cette portion de mer réservée. Ortolan (2), qui de tous les auteurs nous semble être le moins disposé à apporter des restrictions à la liberté des opérations des belligérants, s'exprime cependant ainsi : « au nom- » bre des obligations essentielles des puissances belligérantes une des » plus importantes est celle de ne troubler en rien la sécurité des Etats » neutres ; elles doivent par conséquent s'abstenir dans le territoire ma- » ritime de toutes sortes d'hostilités non seulement envers ces Etats, » mais encore envers elles-mêmes, la violation de l'immunité attachée » au territoire neutre est surtout flagrante lorsque les hostilités ont lieu » dans les eaux closes telles que les ports et rades ». D'après Haute-

(1) Au début de la guerre de sécession, l'Angleterre défendit aux belligérants l'accès des eaux des îles de Bahama, groupes d'îles situées par le travers de la Floride et de Cuba...,

(2) Ortolan, *Diplomatie de la mer*, t. II, ch. VIII, p. 239.

» feuille (1) : « le territoire maritime neutre est inviolable en ce sens
» qu'aucune hostilité, aucun fait préparatoire d'hostilité, aucun acte
» d'exercice du droit de guerre ne peut être commis sans porter atteinte
» à la souveraineté, à l'indépendance de la nation propriétaire, c'est-à-
» dire à ses droits essentiels ».

C'est le fait de guerre lui-même ou sa préparation et non le mode d'exercice qui constitue l'offense dont le belligérant doit réparation. Aussi tout acte d'hostilité tel que combat, capture de navire ennemi, visite, saisie de bâtiments neutres pour cause de contrebande, toute préparation à une opération de guerre constituent autant de violations du droit des neutres à un degré plus ou moins grave. Perels (2) dit fort justement :
« si l'on souffrait que les eaux neutres devinssent le théâtre de faits de
» guerre les rapports pacifiques seraient menacés ou même rendus im-
» possibles. L'Etat neutre a le devoir de s'opposer à toute entreprise qui
» aurait un trouble semblable pour but ou pour conséquence car la to-
» lérance dégénérerait promptement en faveur accordée à l'un ou à l'au-
» tre des belligérants ».

Toutefois, la détermination de l'étendue des devoirs des belligérants à cet égard est loin d'être précisée d'une façon absolue ; c'est à l'Etat resté en paix à combler cette lacune en notifiant au début d'une guerre aux adversaires une déclaration de neutralité à laquelle ceux-ci seront tenus de se conformer dans les eaux côtières de cet Etat. Si cette déclaration est nette et complète, elle évitera toute difficulté d'appréciation, elle mettra à l'abri du reproche de partialité.

Nous avons donc à examiner les diverses prescriptions que cet acte si important doit contenir :

L'Etat neutre aura d'abord à indiquer l'exacte étendue de mer qu'il entend se réserver au large comme zone neutre sur tout son littoral maritime (tant qu'une limite uniforme n'aura pas été adoptée par toutes les nations par un accord international). Il ne pourra toutefois aller au delà de la zone qui peut être protégée d'une façon efficace par les moyens de terre. La limite de six milles nous paraît constituer une zone d'une étendue maximum qu'on ne doit pas dépasser. Dans la pratique actuelle, le belligérant, à défaut d'une indication sur cette ligne de démarcation pourrait considérer la frontière du territoire maritime comme étant à trois milles de la côte.

(1) Hautefeuille, *Droits et devoirs*, t. II, p. 83.

(2) Perels (ouvrage cité, p. 241).—V. aussi règlement des prises rendu en Russie en 1869, a. 20. L'exercice direct ou indirect du droit de capture est également interdit sur le territoire neutre. Il en résulte qu'on ne peut, sur ce territoire, ni arrêter ni visiter ni prendre ni reprendre un bâtiment de commerce de l'ennemi ou du neutre. De même la poursuite d'un navire neutre dans le but de l'arrêter, de le visiter ou de le saisir y est interdite comme celle de l'ennemi.

En second lieu, cette déclaration devrait indiquer ce qui dans cette zone sera défendu aux belligérants et ce qui sera toléré de leur part en distinguant les actes préparatoires de guerre des faits directs d'hostilité.

Pour plus de clarté nous examinerons successivement ces deux catégories d'opérations.

Actes préparatoires de guerre. — Parmi les principaux nous citerons :

1° Le stationnement dans un but hostile en un point déterminé choisi soit comme poste d'observation et d'embuscade, soit comme centre de ravitaillement, soit enfin comme lieu de concentration des unités d'une force navale : toutes choses qui ne constituent de véritables actes de guerre (1) que lorsque l'infraction est déjà constatée et qu'il est parfois trop tard pour l'empêcher d'aboutir.

2° Les croisières établies dans les eaux territoriales neutres à proximité des routes maritimes les plus suivies, croisières qui ne se distingueront souvent du passage innocent que lorsqu'une capture aura été effectuée par le navire belligérant.

Ortolan, dont la compétence technique en ces matières ne saurait être discutée, est très affirmatif à cet égard. « Si des forces navales belli-» gérantes, dit-il, sont stationnées dans une baie, dans un fleuve ou à » l'embouchure d'un fleuve d'un Etat neutre à dessein de profiter de cette » station pour exercer les droits de la guerre, les captures faites par ces » forces navales sont illégales. Ainsi, si un navire belligérant *mouillé* » ou *croisant* dans les mers neutres, capture, au moyen de ses embar-» cations, un bâtiment qui se trouve en dehors de la limite de ces eaux, » le bâtiment n'est pas de bonne prise *bien que l'emploi de la force n'ait* » *pas eu lieu dans ce cas sur le territoire neutre* ; néanmoins, il est le » résultat de l'usage de ce territoire et, un tel usage pour des desseins » hostiles n'est pas permis (2) ».

D'après Hautefeuille, la nation pacifique doit veiller avec soin à ce que les îles « qui peuvent se trouver dans sa mer littorale, les caps et les baies

(1) Par stationnement *innocent* nous entendons celui qui doit permettre au commandant de mettre le navire à l'abri d'un gros temps, de soigner les blessés, de les faire évacuer à terre et de donner du repos aux équipages surmenés. La simple menace d'attaques de nuit des torpilleurs et les veilles prolongées amèneront rapidement les équipages en temps de guerre (comme cela se produit même en paix dans les manœuvres) à un état d'énervement et de fatigue tel que les commandants seront parfois obligés d'aller prendre un mouillage dans les eaux neutres pour donner une journée de repos. Mais déjà ce but de stationnement paraît moins innocent que le premier. L'appréhension d'une attaque de nuit toujours possible, presque invisible et immédiate, et la fatigue qui résulte de cette veille anxieuse, constituent peut-être le service le plus efficace que rendent les torpilleurs. V. manœuvres anglaises de 1888. Tactique de l'amiral Tryon à Bantry Bay ; Geffcken, Guerre maritime de l'avenir, *Annuaire de l'Institut de Droit international*, année 1888, p. 459.

(2) Ortolan, t. II, p. 259. — V. aussi Wheaton, *Elem. of int. law*, vol. 2, p. 238.

» soumis à sa domination ne servent pas aux corsaires et aux belligé-
» rants de lieu de *retraite* ou d'*embuscade*. Elle peut et doit les en éloi-
» gner et s'ils refusaient d'obéir à ses injonctions elle peut et doit
» employer la force pour les y contraindre ». Les auteurs qui ont traité cette question s'expriment tous à peu près dans les mêmes termes.

Et en effet, de la part du neutre, tolérer de pareils faits dans sa mer littorale, c'est admettre que ses eaux peuvent servir à un belligérant d'abri, de lieu de défense inexpugnable d'où il pourrait sortir à son heure et à sa convenance pour accabler un adversaire plus faible, lui couper ses communications, lui capturer ses navires sans avoir lui-même rien à craindre d'une rencontre avec une force supérieure, c'est en un mot mettre à sa disposition une arme offensive et défensive à la fois et très redoutable. Il est de toute évidence qu'agir ainsi c'est violer les règles les plus simples de la neutralité. En pareil cas, le belligérant lésé aurait le droit de requérir l'intervention immédiate de l'autorité riveraine pour faire cesser cet état de choses et d'exiger une réparation ; et si ses réclamations restaient sans effet il serait autorisé, par là même, à user de représailles, à prendre pour lui-même un avantage équivalent, voire même à traiter le neutre comme un allié de l'adversaire, si toutefois ce neutre avait fait preuve d'une mauvaise volonté manifeste. Ces conséquences sont on le voit très graves et les puissances de second ordre qui sont les plus exposées en pareil cas feront bien de prendre toujours, au début d'une guerre, des mesures préventives suffisamment efficaces (1).

(1) Dans un ouvrage intitulé *Position fortifiée dans le grand Belt* (traduit dans la *Revue maritime,* année 1894, t. 120, p. 521 et suivantes) M. Horgaard, lieutenant de vaisseau de la marine danoise, examine ce que le Danemark doit faire en temps de guerre pour conserver sa neutralité. « Ce résultat sera atteint, dit-il, en évitant avec force toute anticipa-
» tion sur nos droits territoriaux, en offrant une telle résistance aux puissances en guerre
» que le gain n'en vaille pas la défense... nous obtiendrons ainsi une garantie basée non
» sur les traités mais sur les intérêts matériels des puissances belligérantes. Nous devons
» avant tout pouvoir agir avec nos forces militaires dans l'endroit où il est le plus proba-
» ble que notre neutralité sera méconnue ». Il commence par envisager l'hypothèse d'une guerre entre l'Allemagne et la France : « la flotte française qui agirait dans la Baltique essaie-
» rait, dit-il, d'acquérir un soutien d'opérations ou une base de retraite dans le voisinage
» de Kiel, un endroit bien protégé et facile à défendre, où les équipages pourraient prendre
» du repos, où les approvisionnements de charbon seraient complétés, les petites avaries réparées ». Actuellement, les escadres bloquantes n'ont nul repos, de fréquentes attaques, surtout celles de nuit, les mettent rapidement en infériorité, de sorte, qu'il sera nécessaire de donner aux équipages des périodes de repos, il sera nécessaire également que les navires chargés de l'approvisionnement de charbon aient un mouillage protégé contre toute attaque, de plus les visites des machines ne pourraient être faites que dans un mouillage tranquille. Or le grand Belt formant comme une porte de sortie dans la partie O. de la Baltique et offrant des conditions très favorables pour l'établissement d'un point de protection et de refuge, il se demande ce que le Danemark pourrait faire à ce moment pour empêcher une flotte française de prendre possession de cette position. « Sans
» grands sacrifices cette flotte pourrait chasser notre marine et notre armée ; en tous les

Il faut convenir cependant qu'il sera parfois très difficile d'apprécier avec certitude si le transit ou le stationnement de tel navire belligérant dans la zone neutre doit être considéré comme innocent ou s'il constitue un acte préparatoire de guerre. Si le neutre n'a pas pris la précaution d'indiquer à l'avance à quelles conditions le passage sera considéré comme innocent, à compter de quelle durée et dans quelles circonstances de temps le stationnement deviendra acte de guerre, l'autorité locale, dans beaucoup de cas, éprouvera une grande incertitude ; elle en référera au pouvoir central, se refusera à trancher elle-même la difficulté pendante, à prendre une décision immédiate et décisive, et ainsi elle exposera son gouvernement à être taxé de partialité. Les questions de passage et de stationnement dans la mer littorale seront donc réglementées d'une façon précise dans la déclaration de neutralité ; l'Etat neutre devra en outre réserver à l'autorité maritime le droit d'exiger des explications très précises de la part des commandants qui demanderaient à stationner quelque temps dans les eaux côtières pour s'abriter du gros temps, reposer leurs équipages, évacuer à terre leurs blessés, et si les explications paraissaient insuffisantes, si des circonstances nouvelles venaient à se présenter, cette même autorité pourrait supprimer l'avantage accordé, exiger même l'appareillage immédiat du navire ou son départ dans un certain délai bien déterminé.

Actes directs d'hostilité.

Le belligérant qui dans une mer littorale neutre engage un combat avec l'adversaire ou le continue, qui use de ses moyens d'action pour troubler la sécurité du transit, commet un acte direct d'hostilité et viole par là même la neutralité des eaux du riverain. Tout acte de guerre est en effet formellement prohibé, dans cette zone, non seulement vis-à-vis des navires de guerre de l'adversaire, mais encore à l'égard des navires de commerce ennemis ou neutres, ces derniers seraient-ils chargés de contrebande de guerre, serait-il même certain que l'exercice du droit de guerre ne devrait amener ni résistance ni lutte. Suivant en cela l'opinion d'Ortolan nous ajouterons qu'un navire mouillé dans la mer

» cas notre neutralité serait brisée et nous nous trouverions en guerre et *contre la France* » si nous nous défendons contre l'action de la flotte française, et *contre l'Allemagne* si nous » ne le faisons pas. Il en serait autrement, ajoute-t-il, si notre flotte avait une position forti- » fiée dans le détroit d'Agerso. Alors la France *au lieu de se faire un nouvel et dangereux* » *ennemi* prendrait l'alternative ou de respecter notre neutralité ou se contenterait de mouil- » ler sa flotte dans la partie internationale du Belt ». Il termine en examinant l'hypothèse d'une guerre entre l'Angleterre et la Russie. Le danger que notre neutralité soit violée dans le grand Belt, dit-il, sera le même dans n'importe quel cas et nous devrons employer les mêmes moyens pour enrayer le danger.

côtière ne pourrait envoyer au large ses embarcations, pour exercer ce droit vis-à-vis des navires transitant en mer libre.

Toutes ces prohibitions dérivent forcément de l'obligation où est le neutre d'assurer la tranquillité et la sécurité absolue dans ses eaux. Le belligérant qui contrevient à ces règles offense gravement le neutre et l'expose aux plus graves dangers ; aussi l'autorité doit-elle prendre toutes les mesures de précaution nécessaires : faire appareiller et escorter en dehors de sa mer côtière les adversaires qui veulent engager le combat à proximité de ses côtes (1) ; arrêter toute lutte commencée ou prolongée dans ces limites et se servir de tous les moyens coercitifs en son pouvoir, navires de guerre, batteries de côtes, pour obliger le bâtiment qui refuserait d'obtempérer à ces injonctions, à respecter la souveraineté de la nation (2).

Les auteurs sont unanimes à reconnaître qu'on peut dans ce cas s'emparer de ce navire, au besoin le couler bas (3). Le maintien de l'intégrité du territoire neutre sera souvent, dit Perels (p. 241), une question de puissance, mais le neutre attaqué dans sa souveraineté possède en tout cas le droit de se défendre par tous les moyens qui seront en son pouvoir. L'inviolabilité du territoire maritime neutre, dit Calvo, a été consacrée par un grand nombre de traités qui en ont sanctionné le res-

(1) Quand l'*Alabama* appareilla de la rade de Cherbourg le 19 juin 1684 pour aller combattre le *Kearsage* qui se tenait au large, l'autorité maritime le fit escorter jusqu'à la limite des eaux territoriales par la *Couronne*, qui, lorsque le combat fut engagé au large, revint prendre son mouillage. Nous pensons que cette frégate eût dû rester sur la limite des eaux territoriales pour les faire respecter en cas de besoin et prêter secours aux naufragés (V. pour plus de détails appendice n° 2, à la fin du volume). En 1870 lors du combat du navire français le *Bouvet* contre le navire allemand le *Meteor* en vue de la Havane l'autorité espagnole envoya des navires pour surveiller le combat et ces navires purent ainsi empêcher la lutte de se prolonger dans les eaux territoriales après la retraite du *Bouvet* qui était en avarie de machine.

(2) L'affaire de Sagres en 1759 sur la côte du Portugal, comme nous l'avons déjà exposé, eut pour ce pays de graves conséquences, à cause de la mollesse de l'autorité locale dans son intervention, à cause surtout des dommages matériels considérables subis par les Français et pour lesquels ces derniers, malgré les réclamations les plus énergiques de la cour de Versailles, ne purent obtenir de réparation.

Assez peu de temps après, la neutralité des eaux portugaises fut violée une seconde fois, mais les suites de cette infraction eurent moins de gravité. En 1781, le bailli de Suffren venait attaquer dans la baie de la Praya (îles du Cap Vert) une escadre anglaise sous les ordres du commodore Johnston qui y était mouillée. Dans ce combat, les forts portugais joignirent leur feu à celui de l'escadre anglaise sans que de part et d'autre aucun navire eût été pris ou coulé ; aucun blâme officiel ne fut infligé au bailli de Suffren, mais la cour de Versailles se garda bien de formuler quelque réclamation contre l'attitude du Portugal alors en paix avec la France, car ce pays eût pu, au contraire, exiger une réparation morale pour cette violation de sa neutralité.

(3) V. Ortolan, t. 2, p. 245 ; Hautefeuille, *Droits et devoirs*, t. 2, p. 83 ; Nüger, thèse de doctorat, 1885, *Des droits de l'Etat sur la mer territoriale* ; Imbart-Latour, *La mer territoriale*, p. 34. V. Calvo, l. III, p. 528.

pect en autorisant un recours formel aux armes contre ceux qui pourraient être entraînés à y porter atteinte.

Est-il des circonstances qui puissent cependant faire excuser, sinon légitimer la violation des règles de la neutralité dans les eaux côtières ? Certains auteurs ont voulu le prétendre, les cas d'excuse qu'ils ont proposés sont les suivants : la lutte a eu lieu devant une côte déserte — un des deux navires engagés se trouvait en dehors de la mer côtière — le combat a été continué dans la mer littorale après avoir été commencé en mer libre. Ces prétendues exceptions aux principes, nous allons les examiner successivement dans l'ordre où nous venons de les énumérer.

1° *La lutte a été engagée devant une côte déserte.*

C'est Ortolan (1) qui a proposé celle-ci ; il considère que le belligérant est excusable d'avoir engagé l'action dans les eaux neutres quand il se trouve en vue d'une côte inculte, inhabitée, dénuée de tout signe de la souveraineté territoriale. « Celui qui veut forcer son ennemi légi-
» time au combat, devait-il attendre patiemment d'être bien sûr de se
» trouver au delà de cet espace pour commencer l'attaque et fournir
» par là à cet ennemi la possibilité de lui échapper ?... Il est évident
» qu'en agissant ainsi le commandant n'a pas eu l'intention d'offenser
» l'Etat neutre ni de violer son droit d'empire... Nous pensons que les
» circonstances de faits pareils devraient entrer en ligne de compte
» comme cause d'excuse, sauf indubitablement l'obligation qui existe
» toujours des réparations qui seraient dues au pays neutre si le com-
» bat y avait occasionné un dommage quelconque ». Tous les auteurs se sont élevés avec plus ou moins de force contre cette théorie.

Pistoye et Duverdy (2) s'expriment ainsi : « Sans doute, dans ce cas,
» l'oubli supposé des limites fixées par le droit des gens peut être moins
» grave que si le combat illicite avait eu lieu sous la portée réelle des
» canons d'un fort ou d'une forteresse, mais cela n'en constitue pas moins
» une violation précise des mers territoriales de sorte que toute prise
» faite dans ces circonstances est illégale et doit être déclarée nulle et
» de nul effet. »

Hautefeuille repousse cette exception avec la plus grande énergie (3).
« Si cette exception ou excuse était valable, il en résulterait évidem-
» ment que le combat pourrait toujours avoir lieu pourvu que le belli-
» gérant consentît à réparer le dommage causé au neutre si le dommage
» existait. Le principe serait anéanti, car il ne s'agirait plus d'une ques-
» tion de souveraineté, de juridiction, d'une question très importante

(1) Ortolan, t. II, p. 24.
(2) Pistoye et Duverdy, *Traité des prises maritimes*, I, p. 10.
(3) Hautefeuille, *Droits et devoirs*, t. II, I, 11, p. 66 et suivantes.

» de droit des gens, mais simplement d'une affaire de dégâts causés par » le belligérant et dont il doit réparation seulement envers celui qui » a souffert et jusqu'à concurrence des dommages causés. Et il en sera » de même dans le cas où le commandant alléguera qu'il s'est trom- » pé sur les limites exactes de la mer réservée... car il serait toujours » très facile d'invoquer l'erreur sans qu'il fût cependant jamais possible » de le prouver, d'où il résulterait qu'on devrait s'en rapporter à l'affir- » mation du coupable lui-même. Sans doute, on peut se tromper sur les » limites exactes de la mer privilégiée, mais l'infraction n'en est pas » moins un fait attentatoire à la dignité de la nation... l'excuse tirée de » l'erreur du commandant ne peut avoir pour effet que de l'excuser au- » près de son propre souverain mais non, à l'égard de la nation offensée... » et Hautefeuille termine en émettant le vœu que les législations inté- » rieures prononcent des peines sévères contre les officiers coupables » d'avoir commis un pareil attentat à l'égard de la souveraineté d'un » Etat ami ».

Il faut cependant bien reconnaître que dans l'état actuel des choses *étant donné l'incertitude qui règne sur cette question des limites de la mer réservée, on peut se trouver en présence de violations plus apparentes que réelles ou préméditées* ; quoi qu'il en soit l'argumentation de Hautefeuille nous semble péremptoire (1).

A notre avis le principe de neutralité dans les eaux littorales pour avoir des chances d'être respecté doit rester entier, absolu, et il ne doit pas être permis aux belligérants, à ceux qui ont parfois un grand intérêt à le violer, d'y apporter des tempéraments ; car, du jour où on aura toléré que la règle soit violée en un point, le privilège de la mer territoriale aura cessé d'exister (2). Ce n'est pas la question du dommage matériel causé

(1) Un arrêt fortement motivé du conseil des prises français rendu le 27 fructidor an VIII à propos de l'affaire du corsaire portugais *Nossa Senhora de Carmelo* capturé par le corsaire français *la Vénus de Milo* dans les eaux du Maroc mérite d'être cité.... la prise fut invalidée. Le conseil des prises regardait comme *frivole* le prétexte qu'aucune forteresse ou batterie ne protégeait la côte où la capture s'était effectuée.

L'Angleterre s'est conformée aux mêmes principes en faisant restituer le navire *Anna* qu'un croiseur anglais avait capturé en 1805 dans la zone juridictionnelle des États-Unis ; elle accorda même une réparation morale écrite à la souveraineté de ce pays. V. en outre dans Calvo l'affaire du *Chesapeake* en 1863 pendant la guerre de sécession aux États-Unis.

(2) Les croisières de l'*Alabama* nous présentent un exemple frappant de ce respect absolu pour la neutralité de la mer territoriale en face d'une côte déserte. « Le 21 novembre 1862 le capitaine Semmes arrivait au mouillage de Blanquilla, petite île sur la côte du Vénézuéla où il avait donné rendez-vous au navire charbonnier l'*Agrippine* chargé de le ravitailler. Au moment où il prenait son mouillage il aperçut à l'ancre tout près de la côte le shooner fédéré *Clara Sparks*. « Nous fûmes fortement tentés, dit le célèbre corsaire, de » nous en emparer et de le livrer aux flammes mais nous voulions sérieusement éviter tout » chef possible de plainte en ce qui concernait une atteinte au droit des neutres. Il suffirait » que quelques misérables pâtres fussent dans l'île ; s'emparer du navire dans ces conditions

au littoral, dommage qui peut en fait être toujours réparé, qu'on a à considérer, mais, c'est bien plutôt le danger de créer un précédent et de voir au plus fort des hostilités le belligérant encouragé par cette tolérance ne plus tenir nul compte de la zone de neutralité ; car alors, dans tous les cas, il n'hésitera plus à engager la lutte, *même en face des côtes habitées*, sous le prétexte que les dommages matériels causés seront peu importants, facilement réparables par des indemnités en argent et qu'ils ne pourront être mis en balance avec tel avantage militaire qui se présentera facile à saisir, et qui devra décider du succès de toute la campagne.

Il faut enfin envisager surtout le péril grave qu'on fait ainsi courir à l'indépendance de l'Etat riverain. Celui-ci restant exposé dans tous les cas à une demande de réparation ou à des mesures de représailles de la part de l'adversaire lésé, se trouverait amené *fatalement et malgré lui* à prendre une part directe dans une guerre à laquelle il entendait rester complètement étranger.

2° *Exception proposée : un seul des navires engagés se trouve en dedans des limites de la mer côtière.*

Ici encore, le principe de neutralité de la mer littorale doit être maintenu avec la même énergie. Sans doute, il pourra arriver que le belligérant qui a été attaqué ait été le seul à éprouver un dommage, que les navires transitant, que le littoral n'aient eu nullement à souffrir des suites de l'engagement, mais, l'offense faite à la souveraineté de l'Etat riverain n'en existera pas moins, et le danger auquel ce dernier sera exposé par les demandes de réparation et l'exercice du droit de représailles de la part du belligérant molesté sera tout aussi grand que dans le cas précédent.

Doit-on, pour cela, aller jusqu'à interdire le combat entre deux navires qui, l'un et l'autre naviguant en mer libre, se trouvent cependant à proximité des frontières limites de la mer côtière, sous prétexte que les projectiles peuvent aller tomber dans la mer littorale et y causer de graves avaries aux navires inoffensifs qui transitent, rendant ainsi illusoire la sécurité de la navigation dans les eaux réservées ? En un mot, une puissance neutre peut-elle interdire aux navires belligérants des décharges d'artillerie dans ses eaux ? La question a été posée par M. Henry dans l'hypothèse d'une lutte entre la Grande-Bretagne et la Russie dans les eaux américaines.

Il est indiscutable que la sécurité dans la mer littorale neutre devrait

» aurait pu être regardé comme une violation du privilège de la neutralité. Il fut donc dé-
» cidé qu'on n'inquiéterait pas le navire et son patron fut informé à sa grande joie qu'aussi-
» tôt les affaires de l'*Alabama* terminées il serait libre de continuer sa route mais que du-
» rant cet intervalle il serait gardé à bord de peur qu'il ne lui prît fantaisie de partir et
» d'aller avertir de l'endroit où l'*Alabama* se trouvait pour se ravitailler. »

être entière et qu'un navire de passage ne devrait pas être exposé à y être coulé bas par un projectile se trompant de destination, aussi M. Henry a-t-il demandé que cette règle fût posée en termes absolus.

De même, la tendance actuelle de la doctrine est d'arriver à faire admettre une zone, à *demi-neutre* pour le temps de guerre, zone qui s'étendrait au delà de la zone ordinaire de paix et dans laquelle le neutre, tout en *étant non responsable* des infractions commises, pourrait cependant interdire toute hostilité aux belligérants ; mais il est peu probable que ce résultat puisse être jamais atteint. En voulant exiger que les belligérants consentent tous les sacrifices et en prétendant laisser subsister la liberté de la navigation des neutres sans lui imposer la plus petite restriction on s'expose à de graves mécomptes. Les Etats riverains verraient bien vite les infractions se multiplier dans leurs eaux, aussi bien dans la zone de paix que dans la zone mixte et les réclamations des belligérants s'élèveraient plus pressantes, plus ardentes que par le passé (1).

On admettra donc que le combat puisse s'engager *sur les limites* de la mer côtière mais *au delà* toutefois de cette frontière ; aucun dommage n'en adviendra sur le littoral pour les habitants et leurs propriétés. Sans doute, les navires qui se trouveront, à ce moment, dans les eaux réservées, par le travers des bâtiments engagés, et qui auront négligé de prendre toute précaution, pourront être atteints par ricochet par les projectiles qui viendront tomber dans la mer côtière, mais, le plus souvent, ils n'auront qu'à s'en prendre à eux-mêmes de cet accident. Dans la réalité, les belligérants auront été aperçus, des navires neutres, le bruit des décharges d'artillerie aura été entendu, bien avant que la zone dangereuse ait été atteinte ; ce sera à ces navires de prendre alors certaines mesures, de modifier quelque peu leur route, de faire un détour pour se tenir quelque temps à l'écart, en dehors de la portée de ricochet des pièces (4.000 ou 4.500 mètres environ au maximum). Ils auront à considérer si ce léger retard ne balancera pas largement les ennuis auxquels ils auraient été exposés en gardant la même route.

Les règlements intérieurs des Etats pourraient toutefois envisager ce cas et prescrire aux commandants des navires de guerre de s'abstenir d'engager le combat sur les limites de la mer réservée *pendant la nuit*

(1) Nous pensons que si la zone de 6 milles vient à être admise elle sera suffisante pour donner, même en temps de guerre, toute garantie au commerce des neutres sans qu'on ait besoin pour cela de l'étendre à ce moment à 12 milles. Les navires neutres n'auraient qu'à s'écarter environ de 3 milles du lieu du combat et à se rapprocher de cette même distance vers la côte pour être à l'abri des projectiles. Les nations qui ne jouissent pas comme la Belgique de l'avantage d'*une neutralité permanente* et qui sont exposées à devenir belligérantes consentiraient difficilement à s'engager de s'abstenir de tout acte de guerre jusqu'à 12 milles des côtes.

et dans certains endroits *très fréquentés* où il est impossible aux navires privés de modifier leurs routes comme par exemple dans les parages d'un port de commerce très suivi (1). En pareille circonstance, si un navire neutre, ayant pris toutes les mesures conseillées par la prudence, venait à être atteint dans la mer littorale, l'Etat riverain pourrait peut-être demander une réparation *matérielle* au belligérant coupable mais il serait difficile d'établir dans ce cas auquel des deux combattants la faute serait imputable. Dans la pratique, la question se posera rarement dans ces termes et nous ne croyons pas nécessaire de nous appesantir davantage sur cette hypothèse.

3° *Le combat a été continué dans la mer littorale après avoir été commencé dans la mer libre.*

On a prétendu que dans de pareilles conditions, une intervention du neutre constituerait un manquement au devoir d'impartialité, que ce serait arracher à l'un des adversaires une victoire sur laquelle il serait en droit de compter.

Bien que cette théorie, connue dans la doctrine sous l'expression de *dum fervet opus*, se trouve développée et discutée largement dans un grand nombre de traités sur le droit maritime, nous nous proposons d'y insister spécialement en l'envisageant à un point de vue nouveau, en examinant si, en pareille circonstance, l'Etat riverain n'est pas obligé, pour observer une stricte impartialité, de prendre certaines mesures à l'égard du belligérant poursuivi qui a abandonné une lutte inégale et a cherché son salut en s'abritant derrière la frontière maritime d'une nation neutre.

Bynkershoek (2) semble être le premier qui ait posé la question de savoir si le combat commencé en dehors de la mer réservée pouvait être achevé en dedans de ses limites ; il l'a d'ailleurs affirmativement résolue : « *Uno verbo* : *territorium communis amici valet ad prohibendam* » *vim quæ ibi inchoatur* ; *non valet ad inhibendam quæ extra territorium* » *inchoata*, dum fervet opus, *in ipso territorio continuatur* ».

Wheaton (3), au contraire, qualifie ce principe d'anormal : « There is » then no exception *to the rule that every voluntary entrance into neutral* » *territory with hostiles purposes is* absolutely unlawful. Et il cite à l'ap» pui de son opinion celle d'un jurisconsulte anglais célèbre, sir William » Scott : *When the fact is established, says sir W. Scott, il overrules every*

(1) Le commandant du *Kearsage* avait reçu avant son combat avec l'*Alabama* l'ordre de son gouvernement de s'abstenir de toute hostilité jusqu'à 6 *milles* au large de la digue de Cherbourg. V. annexe n° 2 de cet ouvrage.

(2) Bynhershoek, *Questiones juris publici*, lib. I, cap. 8.

(3) Wheaton, *Elements of international law*, vol. 2, p. 139 et 140.

other consideration. The capture is done away, the property must be restored notwithstanding that it may actualy belong to the ennemy.

Ortolan (1) en citant ces textes de Wheaton et de Scott déclare qu'il se range, pour son compte, entièrement à cet avis, *sauf le cas de côte déserte*. Hautefeuille (2) professe sur ce sujet la même opinion. « Le fait » que le combat ait commencé où le « dum fervet opus » ne peut modi- » fier la nature inviolable du territoire qui est la seule cause de la règle » dont il s'agit. Récemment Ortolan *a reproduit et développé* (?) l'idée de » Bynkershoek ; malgré les arguments par lui employés je persiste à la » regarder comme une grave erreur » (3). Klüber, Bello, Calvo, Perels partagent cet avis.

Nous repoussons pour notre compte, avec tous ces auteurs, l'exception proposée par Bynkershoek ; le combat dans la mer littorale devra être arrêté même dans ce cas (dum fervet opus) et, s'il est continué, le neutre usera de tous les moyens en son pouvoir pour y mettre fin. Il interviendra avec ses navires de guerre, s'il s'en trouve dans l'endroit ou même par ses batteries de côte ou de campagne amenées spécialement pour couler bas le coupable, après qu'il aura épuisé à son égard les moyens d'avertissement.

(1) Ortolan, *Diplomatie de la mer*, t. II, l. III, p. 241.

(2) Hautefeuille (*Histoire des Origines et du Progrès du droit maritime international*, p. 418) nous paraît avoir commis une confusion. Ortolan autorise peut-être le combat dans la mer littorale neutre devant une côte déserte, mais il le prohibe en toute autre circonstance, quand même il aurait été commencé au delà de ces limites, *dum fervet opus*.

(3) L'engagement entre le *Bouvet* et le *Meteor* en 1870 en vue des côtes de Cuba nous fournit un exemple frappant de cette intervention de l'autorité locale. Ces deux navires se trouvaient ensemble pendant la guerre franco-allemande au mouillage de la Havane. Le capitaine de frégate Franquet, commandant du *Bouvet*, proposa au capitaine allemand une rencontre au large de l'île ; le cartel fut accepté et les deux navires appareillèrent pour sortir de la lieue marine. Le *Bouvet* était très inférieur à son adversaire comme construction et comme artillerie mais sa marche était supérieure ; aussi profitant de sa vitesse, une fois la limite des eaux territoriales dépassée, le commandant Franquet essaya d'aborder le *Meteor* et de le couler par le fond. Cette manœuvre réussit en partie ; la mâture du navire prussien vint en bas et des débris de bois et de cordage s'engagèrent dans son hélice le condamnant pour un instant à l'immobilité. Au moment où le *Bouvet* allait recommencer cette même manœuvre qui rendait la perte du *Meteor* inévitable, il reçut dans l'enveloppe de sa cheminée (dans son surchauffeur), un boulet qui le mit hors d'état de marcher à la vapeur ; il se trouvait donc à son tour à la merci du *Meteor* ; mais avant que ce dernier eut pu dégager son hélice et appuyer sa poursuite, le *Bouvet* avait pris chasse en établissant sa voilure et les capitaines des navires espagnols qui étaient venus pour suivre la lutte et faire respecter les eaux territoriales *jugèrent alors à propos d'intervenir et d'arrêter la poursuite du* Meteor *disant que les deux navires se trouvaient à ce moment dans la zone neutre*. Le *Meteor* et le *Bouvet* regagnèrent le port, le premier, avec dix hommes hors de combat, le second, avec deux blessés seulement. Le lendemain du combat, le commandant allemand fit fusiller deux de ses hommes pour leur conduite pendant l'action (*La marine française et la marine allemande en* 1870-1871, par Ed. Chevalier, capitaine de frégate, p. 98).

Toutefois la question doit être envisagée à un autre point de vue ; nous pensons, en effet, que le neutre en opposant au belligérant poursuivant le privilège de sa frontière pour lui arracher la victoire et abriter le vaincu a, par là même, assumé certaines obligations à l'égard du vainqueur qui a respecté la frontière. Dans le titre suivant consacré à l'étude des droits et des devoirs des neutres en temps de guerre dans la mer littorale, nous nous proposons d'examiner l'étendue de ces obligations.

C. — Droits des neutres en temps de guerre dans leurs mers littorales.

Déjà, en exposant ce que devait contenir la déclaration de neutralité du neutre notifiée aux belligérants au début de la guerre, nous avons tracé les grandes lignes de cette question.

Nous rappellerons seulement que le neutre *a le droit* d'interdire aux navires des adversaires le stationnement dans ses eaux d'une façon absolue, et de ne leur accorder qu'une faculté de passage réglementé dans des termes précis pour éviter toute équivoque.

D. — Devoirs des neutres à l'égard des belligérants dans leurs mers littorales.

Quant aux devoirs, ils sont plus complexes, on peut toutefois les résumer ainsi : la nation en paix est tenue d'observer entre les belligérants la plus complète impartialité, c'est-à-dire de leur accorder les mêmes avantages, de leur appliquer les mêmes prohibitions (1).

L'autorité locale, par exemple, ne laissera les pilotes diriger les navires belligérants qu'à l'entrée et à la sortie des ports, elle défendra à toute personne de communiquer avec les commandants de ces bâtiments pour leur fournir des renseignements militaires et elle réprimera très durement toute infraction de ce genre. Pour remplir ce devoir, le gouverneur d'Helgoland, défendit immédiatement après la déclaration de guerre de 1870 aux pilotes de l'île d'offrir leurs services à des navires de guerre étrangers sous peine d'être exclus de la corporation des pilotes. A la date du 6 août, le Board of trade porta une défense générale ainsi conçue : « Il est

(1) Elle doit toutefois se garder de certaines faveurs exceptionnelles qui, bien qu'accordées également aux deux belligérants, peuvent constituer pour l'un d'eux un avantage très important et lui procurer sur son adversaire une supériorité marquée. Il serait impossible, fait remarquer Vattel, d'accorder des secours avec la même égalité ; les mêmes choses, la même quantité d'armes fournies dans des circonstances différentes ne forment plus de secours équivalents (Calvo, l. III, p. 562). Perels (p. 239) fait remarquer que si, durant l'automne de 1870, l'Angleterre avait livré à la France et à l'Allemagne une égale quantité de canons, l'avantage aurait été pour la France qui ne possédait pas de matériel de guerre à ce moment et non pour l'Allemagne qui en était richement pourvue.

» interdit aux pilotes britanniques de conduire aucun navire apparte-
» nant à une puissance belligérante quelconque, si ce n'est dans les eaux
» britanniques à trois milles de la côte, et, ils ne peuvent que guider ces
» navires à l'entrée et à la sortie des ports et des lieux d'ancrage de la
» Grande-Bretagne, pourvu que ces vaisseaux n'accomplissent à ce mo-
» ment aucun acte hostile. Toutefois les navires de guerre en danger
» peuvent être pilotés pour sortir de ce danger. »

Toute communication des neutres avec les commandants des forces de terre ou de mer belligérants dans l'intérêt des opérations militaires est illicite ; il faut y comprendre la transmission par des bâtiments de guerre appartenant aux neutres des renseignements sur le nombre, le lieu de stationnement et la marche des troupes ou des bâtiments de l'ennemi (1).

Elle est obligée de veiller à ce que les termes de sa déclaration de neutralité soient rigoureusement observés par les deux adversaires et de poursuivre, jusqu'au bout, la réparation pour les infractions commises.

Asile accordé à un belligérant qui prend la fuite après un combat inégal.

Nous devons, à présent, examiner comment cette impartialité pourra être observée au cas où l'un des belligérants, ayant pris en haute mer un avantage marqué sur son adversaire, est arrêté dans sa poursuite et se voit opposer le privilège de cette *frontière morale* des eaux territoriales. Quelles garanties, quelles compensations le neutre donnera-t-il au vainqueur pour que celui-ci consente à épargner son ennemi et à ne pas compléter une victoire qui lui aurait peut-être assuré le succès définitif de la campagne.

Les publicistes qui se sont occupés de cette question semblent ne l'avoir voulu envisager qu'en ce qui regarde le droit d'asile *dans les ports et rades* ; pour la *mer littorale* ils ont observé un silence complet.

Or, l'État neutre qui a dans ses ports et rades des moyens d'action presque toujours suffisants pour imposer sa volonté en est parfois totalement démuni sur son littoral, au point où le combat devrait être arrêté. C'est précisément pour ce motif que le principe doit être, à notre avis, nettement posé dans cette portion de mer réservée pour éviter toute équivoque, toute discussion. Les arguments qui sont d'ailleurs invoqués

(1) Une des raisons qui, au mois de janvier 1892, ont failli faire éclater la guerre entre les États-Unis et le Chili, est que les Chiliens accusaient les commandants des navires de guerre de ce pays d'avoir fourni des renseignements au président Balmaceda sur les mouvements des navires et des troupes des congressistes.

dans un sens ou dans l'autre sont à peu près les mêmes, qu'il s'agisse de la mer *nationale* ou de la mer *littorale.*

Le droit conventionnel (1) et la pratique des nations admettent une façon de procéder toute différente entre *les armées de terre* qui passent *la frontière territoriale neutre* pour chercher un refuge contre un ennemi supérieur et les *armées de mer* qui franchissent *la frontière neutre maritime* pour échapper au même danger ; les premières sont désarmées et internées, les officiers donnent leur parole de ne plus servir pendant la durée de la guerre, les secondes sont reçues dans les ports, peuvent y réparer leurs avaries, s'y renforcer d'unités nouvelles, reprendre ensuite la mer, chercher leur revanche et écraser sous des forces supérieures leurs vainqueurs d'hier (2).

Sur ce sujet la doctrine est divisée : la grande majorité des auteurs tient pour la légitimité de cet usage ; quelques-uns au contraire le trouvent inconciliable avec l'observation d'une stricte neutralité. Nous allons exposer les arguments développés des deux côtés, nous réservant de faire ensuite connaître notre opinion.

(1) Voir traité du 6 février 1778 entre la France et les Etats-Unis d'Amérique, art. 19. Ils ne sont retenus en aucune manière, ni empêchés de sortir desdits ports et rades. Traité du 3 avril 1783 entre la Suède et les Etats-Unis d'Amérique, art. 21. Traités des 31 décembre 1786 et 11 janvier 1787 entre la France et la Russie, art. 18. L'Angleterre, dans son traité du 29 novembre 1794 avec les États-Unis d'Amérique, a suivi la même règle et accordé l'asile aux vaisseaux de guerre *fuyant la poursuite de l'ennemi* même dans les ports où les vaisseaux de cette nation ne sont pas *ordinairement reçus.*

(2) Dans les deux cas que nous citons ci-dessous, il a été procédé d'une façon diamétralement opposée. En 1870, les troupes françaises du corps d'armée de Bourbaki, refoulées par l'ennemi, pénétrèrent sur le territoire suisse et furent internées d'après les ordres de l'autorité locale. Un exemple en sens contraire nous est fourni par le combat naval d'Heligoland (voir *Revue maritime*, 1864, t. 11, p. 380) qui fut livré le 9 mai 1864 par l'escadre danoise composée des frégates le *Niels Juel* et le *Jutland* et de la corvette *Herindal* et commandée par le capitaine de vaisseau Suenson, à l'escadre allemande composée des frégates *Schwarzemberg* et *Radetzky* et des canonnières *Adler* et *Blitz* sous les ordres du capitaine de vaisseau Teggetoff. Ce combat se termina à l'avantage des Danois. Nous relevons dans le rapport officiel publié par le gouvernement danois le détail suivant : « A 4 heures » tout l'avant-bord du *Schwarzemberg* était en proie à un feu violent et dès lors la frégate » paraissait abandonner le combat ; elle s'en alla à toute vapeur en se dirigeant vers l'en» trée sud d'Héligoland ; elle fut suivie par le *Radetzky* qui la couvrait d'une manière par» faite. Nos navires poursuivirent à toute vapeur l'ennemi fuyant jusqu'à 4 heures 1/2 du » soir. A ce moment ils étaient à 4 quarts de mille d'Héligoland ; *dès lors on fut forcé d'a» bandonner la poursuite pour ne pas violer le territoire neutre.* Pendant toute l'attaque la frégate anglaise *s'était maintenue à l'ancre à l'extrémité méridionale de l'île.*

Toutefois il s'est rencontré des circonstances dans lesquelles l'autorité locale a refusé de conformer sa conduite avec la pratique admise. Lors de la guerre du Schleswig-Holstein et du Danemark, de 1848 à 1850, le Sénat de la ville de Lubeck, contrairement au principe consacré par le droit des gens, décida qu'en pareil cas les navires seraient désarmés. En 1870, le shooner allemand, l'*Antinoüs*, capturé par les Français dans la mer du Nord, fut jeté par la tempête sur la côte d'Héligoland et abandonné comme épave par l'équipage. L'autorité locale fit désarmer les marins français qui se trouvaient à bord.

Ortolan (1), si précis et si complet d'habitude sur toutes ces questions controversées de droit maritime, se contente de dire : « La coutume internationale tolère, *principalement* l'entrée dans les ports et rades des » navires qui arrivent dans le but d'échapper au danger de la mer ou » dans celui de se pourvoir de provisions et de rafraîchissements de » bouche ». Geffcken (2), après avoir examiné les mesures à prendre contre une armée belligérante qui a cherché un refuge contre son ennemi derrière la frontière du neutre, déclare : « Que les conditions naturelles de la navigation ne permettent pas l'application pure et stricte » de ce principe aux eaux juridictionnelles ou territoriales ».

Funck-Brentano et Sorel (3) expriment en des termes différents la même idée : « La différence des conditions dans lesquelles la guerre a lieu produit des nécessités différentes et il en est résulté des coutumes particulières aux guerres maritimes. En temps de paix, les Etats ferment » leurs frontières continentales à tout corps armé, l'ouvrir en temps de » guerre et permettre à un corps armé de se réfugier sur le territoire » constitue pour un Etat neutre un acte d'hostilité ; il doit s'en abstenir. » Il en est tout autrement dans les coutumes du droit des gens maritime ; en temps de paix, les eaux territoriales et les rades d'un Etat neutre sont généralement et sauf certaines exceptions déterminées, ouvertes aux navires de guerre des autres Etats ; les *fermer en temps de » guerre constituerait un acte d'hostilité. De là vient le droit d'asile. Le » neutre ne peut le refuser à aucun des belligérants* ».

D'après Calvo (4) « *Tous les auteurs* (?) sont d'accord sur la différence » radicale à établir entre l'asile accordé aux forces navales et celui qui » l'est aux troupes de terre. En effet, lorsqu'une armée en fuite ou en » déroute franchit les frontières d'une nation neutre, celle-ci doit la désarmer, l'interner et l'éloigner le plus possible du théâtre des hostilités. Les mêmes mesures ne sont évidemment pas praticables à l'égard » des navires qui entrent dans les ports et qu'un usage universellement » établi autorise au contraire à s'approvisionner, à se réparer et à faire » soigner leurs blessés sauf à se remettre en mer dès qu'ils ont pourvu » à leurs besoins. La raison de cette différence repose sur les dangers » inhérents à la vie maritime et surtout sur ce que les navires sont réputés comme faisant partie du territoire de la nation dont ils portent » le pavillon et même ne cessant jamais à ce titre d'être soumis, pour » leur régime intérieur, à la juridiction de leur souverain ».

(1) Ortolan, *Diplomatie*, t. II, p. 242.
(2) Geffcken sur Heffter, § 147, note 10.
(3) Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, p. 400-418.
(4) Calvo, l. III, p. 540.

Perels (p. 242) est du même avis. « Cette dérogation à la règle générale » du droit de la guerre d'après laquelle les forces militaires des belligé- » rants ne peuvent être reçues sur le territoire neutre, sans y être dé- » sarmées et internées, a sa raison d'être dans les conditions spéciales » des rapports maritimes, et dans la circonstance que des navires de » guerre, quel que soit le lieu où ils se trouvent, représentent une par- » tie intégrante de l'État auquel ils appartiennent. Cette anomalie est » admise aussi en temps de paix ; tandis que les corps de troupe ne » peuvent sans autorisation spéciale entrer sur le territoire étranger et » le traverser, les ports de mer de toutes les nations sont en temps de » paix ouverts aux bâtiments de guerre.

» (P. 248) Il y a controverse sur la question de savoir si un navire » poursuivi par l'ennemi peut recevoir asile dans un port neutre. Gess- » ner (*Droits des neutres*, p. 78) se prononce pour l'affirmative ; il déclare » non fondées les restrictions apportées par Galiani d'après lequel l'a- » sile ne pourrait être accordé que dans le cas où le navire poursuivi » serait mis hors de service et s'engagerait à ne pas quitter le port neu- » tre jusqu'à la fin de la guerre, tandis que l'équipage, de son côté, ne » pourrait également plus prendre part à la lutte (Kaltenborn, II, p. 34). » *Nous nous rangeons à l'opinion de Gessner* et nous ne tiendrons pas » la restriction de Galiani pour justifiée, même dans le cas où l'entrée » dans les eaux du neutre serait interdite au navire belligérant, parce » que, dans le doute, cette interdiction ne doit s'interpréter que pour le » cas de l'entrée volontaire et non de l'entrée forcée. »

Nüger, Imbart-Latour (1) partagent cette façon de voir. « La raison de » cette différence, dit le dernier, entre les troupes des belligérants et » leurs navires armés provient de ce que les navires de guerre sont con- » sidérés comme une dépendance du territoire de l'Etat auquel ils » sont rattachés et de ce que leur entrée dans un port neutre est néces- » sitée souvent par des réparations importantes qui sont motivées par des » avaries graves et des accidents de mer et non par des faits de guerre. »

Hautefeuille (2) est de tous les partisans du droit d'asile compris de cette façon, le plus précis, le plus affirmatif ; c'est lui qui a traité cette question de la manière la plus complète en essayant de réfuter les deux auteurs italiens Galiani et Azuni (3), qui tous deux sont d'opinion opposée à lui en cette matière.

(1) Imbart-Latour, *La mer territoriale*, p. 341.

(2) Hautefeuille, *Droits et devoirs*, l. II, p. 131, 132.

(3) Azuni (*Droit maritime de l'Europe*, part. 3, ch. 5, a. 1, § 12 et s.), admet que « si un » belligérant fuit devant l'ennemi, on peut lui accorder l'asile, mais en se conformant au » droit le plus rigoureux, *on doit désarmer ce navire et le rendre inoffensif pour le reste de la campagne* ».

D'après Galiani (1) le neutre doit accueillir le navire fugitif, mais, en lui imposant la condition de ne plus servir pendant la guerre contre l'ennemi des mains duquel il a été arraché par l'asile. « Le bâtiment doit » être désarmé et ne plus sortir du port que comme navire marchand. » S'il est trop grand pour cette navigation il doit rester dans le port. » Enfin les hommes qui le montent sont tenus de ne plus porter les ar- » mes jusqu'à la fin de la guerre ».

Hautefeuille réfute ainsi ce système : « Cette opinion que Galiani re- » connaît lui-même n'avoir jamais été pratiquée dans l'usage des na- » tions, mais qu'il regarde comme seule conforme au droit, comme de- » vant être adoptée par tous les hommes de bonne foi qui voudraient » étudier la matière, est *une erreur* ; et il essaie de le démontrer. « Le sou- » verain du port, dit-il, n'est tenu à aucun acte actif, son rôle est passif, » ce rôle ne cesse que dans le cas où celui qui reçoit l'hospitalité cher- » che à en abuser, un des belligérants ne peut exiger que le neutre qui » accorde l'asile se livre à un acte actif envers les vaisseaux qui profi- » tent de cette faveur. Sans doute le vainqueur considérera cet acte » comme une sorte d'immixtion aux hostilités qui a pour résultat de lui » nuire, de protéger le vaisseau et d'empêcher que ses forces soient di- » minuées par la perte du bâtiment sauvé de la capture, mais si on ac- » ceptait cette raison, on serait conduit à refuser complètement l'asile » à tous les bâtiments de guerre pour lesquels le refuge dans les ports » neutres est toujours un moyen de salut contre un danger quelconque.

» L'objection tirée de ce qui se pratique sur le continent à l'égard des » armées de terre ne me paraît avoir aucune influence. Les troupes qui » cherchent un refuge chez le neutre arrivent nombreuses, désarmées, » en troupeau ; il y aurait un grave inconvénient pour le bon ordre, » à ne pas s'assurer d'elles, le souverain pacifique peut et doit ou les » chasser de ses Etats ou les désarmer ; leur permettre de se recons- » tituer et de retourner à l'ennemi serait prendre une part active aux » hostilités, car le refuge ne doit être accordé qu'à titre individuel.

» Mais pour l'asile maritime, il n'en saurait être de même ; les navires » même affaiblis par une défaite constituent des unités organisées qui, » bien que disposant de moyens d'action considérables, ne présentent » aucun danger pour la sécurité du neutre. En outre ils constituent une » parcelle du territoire national étranger et ils restent exclusivement » soumis à l'autorité de la nation dont ils portent le pavillon ; la nation » riveraine peut leur refuser l'entrée de ses rades mais si elle la leur ac- » corde, elle ne peut s'introduire à bord ; si elle tentait un pareil acte

(1) V. Galiani, *De Doveri di principi neutrali*, part. 1, cap. 10, § 4 in fine.

» elle se rendrait coupable de violation de territoire, *d'attentat contre* » *l'indépendance du belligérant absolument comme si sortant des limites* » *de son territoire continental elle s'avançait dans les Etats du belligérant* » pour saisir et désarmer une troupe qui se trouverait au delà de la fron- » tière ; ce serait là une immixtion directe aux hostilités. Le droit secon- » daire est positif en cette matière, il n'existe aucun traité qui ait admis » la nécessité du désarmement pour les vaisseaux de guerre réfugiés » dans les ports neutres pour échapper à la poursuite de l'ennemi (1). » Tous au contraire stipulent que dans ce cas les bâtiments seront bien » accueillis et qu'ils pourront sortir du port d'asile dès qu'ils le vou- » dront sans que le souverain du port puisse y apporter aucun obstacle. » Les diverses ordonnances et déclarations des souverains neutres pour » régler l'asile par eux offert aux belligérants sont conformes aux dé- » clarations du droit secondaire. Il conclut ainsi : Il est donc *évident* (?) » que l'opinion de Galiani adoptée par Azuni est une erreur et que dans » aucun cas un bâtiment de guerre belligérant réfugié dans un port neu- » tre ne peut être tenu de désarmer ». Les arguments formulés par Galiani et Azuni à l'appui de leur théorie et dans un sens contraire à celui des auteurs que nous avons passés en revue se sont trouvés indiqués et développés dans cette longue citation d'Hautefeuille.

Il nous reste à indiquer l'opinion exprimée par M. Pasquale Fiore et qui se rapproche beaucoup de celle de ces deux anciens publicistes (2). « § 1190...Lorsqu'un navire belligérant, dit cet auteur, se sera réfugié dans » un port neutre pour échapper à une attaque de l'ennemi qui le pour- » suivait avec des forces supérieures, le gouvernement local ne pourra » sans violer les lois de la neutralité lui permettre ensuite de reprendre » sa navigation en toute liberté. Il devra le détenir et ne le relâcher qu'a-

(1) Quoi qu'en dise Hautefeuille, nous savons que la guerre du Schleswig-Holstein et du Danemark de 1848 à 1850 offre un exemple d'un refus de tout asile maritime. A la suite d'une violation des eaux territoriales de Lubeck par une canonnière holstéinaise, le *von den Thann* qui y avait capturé un navire de commerce danois, le Sénat de cette ville rendit une ordonnance où on trouve cette disposition remarquable . « Les bâtiments de guerre » danois ou holstéinois qui se présenteront dans le territoire maritime de Lubeck seront » invités à s'éloigner à la distance d'une portée de canon de la côte. Si ces bâtiments en- » trent sur le territoire neutre en vue de demander la protection de l'État neutre *ils doivent* » *être désarmés* et mis en sûreté ; s'ils viennent pour se mettre à l'abri d'un danger de » mer ils recevront les secours nécessaires dans la mesure qu'exigera le danger de mer ».

Perels dit à ce sujet (p. 245) : en n'accordant l'asile aux navires de guerre que sous la condition du désarmement le Sénat de Lubeck méconnaissait l'exterritorialité qui suit partout le navire de guerre et se mettait en opposition avec un principe fondamental du droit des gens. — En revanche Kaltenborn (*Navires de guerre sur territoire neutre*) estime que l'attitude du Sénat de Lubeck était correcte au point de vue du droit des gens strict.

(2) Pasquale-Fiore, *Le droit international codifié*, traduction Chrétien, p. 376.

» près avoir obtenu du commandant sa parole d'honneur de ne plus » prendre part à la guerre. Les règles ci-dessus tendent à concilier les » devoirs d'humanité avec les rigueurs de la guerre, les droits des États » neutres avec ceux des belligérants. Si l'on suppose un navire arrivant » à la suite d'un combat chercher un refuge et mettant à profit la pro- » tection des neutres pour échapper à des forces ennemies supérieures » qui le poursuivent,il est alors indispensable de ne lui rendre la liberté » que sous condition de ne plus prendre part à la guerre. Si le neutre » pouvait empêcher l'adversaire de poursuivre un navire ennemi et de » le capturer dans ses eaux territoriales pour laisser ensuite au réfugié » le droit de reprendre les hostilités il fournirait en réalité à ce dernier » une véritable assistance militaire ».

Le commandant Z. et Montéchant, dans leur traité de stratégie navale, sont les seuls qui se soient occupés de cette question d'asile dans les *eaux côtières*, mais ils ne l'ont traitée qu'en passant et sans sembler s'y attacher, procédant plutôt par affirmations très catégoriques que par un raisonnement enchaîné et suivi. D'après eux, les Etats neutres devront, au début d'une guerre, faire une déclaration de neutralité pour *interdire le passage* aux navires belligérants, pour leur refuser même l'asile en cas de danger de mer et cela afin d'éviter toute difficulté d'appréciation à cet égard et se mettre complètement à couvert. Le moyen est héroïque, mais nous doutons cependant qu'il soit de nature à procurer au neutre une sécurité absolue à l'égard du belligérant décidé à fouler aux pieds tous les principes du droit des gens, *chose qui doit se produire inévitablement*, à entendre ces auteurs, *dans la première guerre maritime*. Ces procédés qui séduisent par leur simplicité apparente sont ceux qui amènent généralement dans la pratique le plus de complications ; ils sont en outre de nature à imprimer au progrès une marche rétrograde.

Il nous reste à présent à prendre parti dans ce débat et à développer certains côtés de la question sur lesquels les auteurs ne semblent pas s'être suffisamment étendus.

Nous pensons que dans cette discussion il faut tout d'abord s'arrêter à une des propositions suivantes (1). Si on admet la définition ordinaire du mot *frontière* il faut reconnaître que la mer littorale constitue pour le riverain une *zone frontière* comparable à sa frontière terrestre et derrière laquelle le navire poursuivi qui sera venu se réfugier devra être enfermé, ou bien il faut admettre qu'il n'y a pas là de frontière et que cette zone doit être regardée comme une mer libre dans laquelle le belligérant a le droit de venir compléter sa victoire et d'écraser son adversaire,

(1) Bien que le dilemme ne soit le plus souvent qu'un pur artifice de raisonnement, nous l'employons ici car nous croyons pouvoir l'établir rigoureusement.

A notre avis on ne peut s'arrêter pour les besoins de la cause à une *troisième* proposition ainsi formulée : la zone de mer côtière sera considérée à la fois comme *frontière fermée* quand il s'agira d'arrêter le belligérant qui poursuit son avantage et comme *frontière ouverte* et *purement fictive* pour le navire qui pourra s'y réfugier, s'y préparer à une nouvelle lutte et la franchir de nouveau pour risquer dans des conditions meilleures une seconde bataille qui sera peut-être funeste au vainqueur d'hier. *Ce serait en effet violer doublement et d'une manière absolue les règles ordinaires de la neutralité.*

Sans doute, et nous le redirons encore ici, l'exception *dum fervet opus* proposée par Bynkershoek doit être repoussée ; jamais, sous aucun prétexte la mer côtière ne doit servir de théâtre aux hostilités et le belligérant qui veut poursuivre la lutte doit être arrêté par tous les moyens ; mais il ne faut pas cependant que pour ce dernier, le refuge accordé à son adversaire tourne à sa ruine ; les *devoirs d'humanité* comme le dit si bien Pasquale Fiore doivent être conciliés avec les *exigences de la guerre.*

Pourquoi vouloir soutenir que les règles de neutralité doivent être opposées sur mer et sur terre ? On ne peut, à cet effet, mettre en avant comme un argument irréfutable que la frontière terrestre doit être fermée en paix comme en guerre aux armées étrangères tandis que la frontière maritime reste en tout temps ouverte aux navires de guerre ; on ne peut établir ici de comparaison : l'hypothèse d'une armée étrangère traversant en *temps de paix* la frontière ne peut être envisagée, il n'y aura jamais dans ce cas de passage innocent et, si ce passage est effectué, de l'état de paix on aura passé par là même à l'état de guerre. D'un autre côté, il est exagéré de soutenir que la mer littorale est libre d'une façon absolue pour le temps de paix aux navires de guerre, ceux-ci pouvant fort bien être arrêtés sur la limite de la zone littorale par l'autorité riveraine en dehors de l'état de guerre s'il est certain qu'ils viennent avec des intentions hostiles. L'Etat neutre a en outre le droit absolu en temps de guerre d'interdire le stationnement dans ses eaux nationales et côtières ; il a donc *a fortiori* le droit de refuser l'asile ou de ne l'accorder qu'à telles conditions qu'il lui plaît de fixer.

On ne peut admettre davantage qu'en restreignant cette faculté à de justes proportions, on interdise par là même au neutre la faculté de remplir un devoir d'humanité. Il nous paraît que ce devoir d'humanité trouvera ainsi bien plus facilement matière à s'exercer. Nous distinguerons d'ailleurs nettement l'*asile*, du *refuge*, accordé en toute circonstance aux navires belligérants qui se trouvent en danger de mer, sous la réserve toutefois, que l'appréciation des circonstances soit laissée à l'autorité

locale neutre. Nous avons cité des cas dans lesquels le belligérant lui-même avait rempli pleinement ce devoir d'humanité à l'égard d'un adversaire mis à sa discrétion par les suites de la tempête. Il ne peut y avoir entre l'asile et le refuge aucune confusion à craindre, et, le belligérant ne saurait en vouloir au neutre d'avoir, en donnant le refuge, rempli un devoir strict d'humanité ; au contraire le neutre, en accordant l'asile sans désarmer le navire, viole les règles de la neutralité, il expose en outre le vaincu et s'expose lui-même aux effets de la vengeance du belligérant exaspéré de se voir frustrer dans ses espérances légitimes.

Croit-on que toujours le belligérant qui, après avoir manœuvré pour attirer son adversaire en un endroit donné, aura livré un combat acharné et sera près de remporter une victoire décisive qui décidera peut-être du sort de toute une guerre, laissera cet avantage lui échapper et peut-être tourner contre lui après les quelques jours de répit accordés par le neutre à son adversaire asilé pour se réparer et se renforcer peut-être d'unités nouvelles appelées en toute hâte et qui seront venues opérer leur jonction en un point fixé? Croit-on que, mis en face de cette éventualité, toujours il respectera le privilège de la mer littorale neutre et continuera à épargner son ennemi?

Il est à craindre, au contraire, qu'il ne profite de cette occasion unique et qu'après avoir écrasé son adversaire il ne se réserve d'accorder, sans aucune difficulté, toutes les réparations morales qu'on lui demandera surtout si cette infraction lui a procuré le gain de la campagne.

Si, dans l'affaire de Sagres en 1759, l'amiral anglais Boscawen avait eu la certitude que les 4 navires français de l'amiral de la Clue allaient être désarmés et leurs états-majors et équipages retenus prisonniers par l'autorité portugaise pour le reste de la guerre, il est à présumer qu'il n'aurait pas songé, n'ayant pour cela aucun intérêt à le faire, à violer d'une façon aussi brutale l'asile accordé à ses adversaires dans les eaux du Portugal. Il se serait contenté de rester en observation pour s'assurer que la souveraineté territoriale avait pris toutes les mesures utiles. Ses propres opérations militaires en eussent été facilitées d'autant, ses vaisseaux rendus de suite disponibles pour une nouvelle action n'auraient pas été encombrés de prisonniers et il n'eût pas été obligé de les dégarnir du personnel nécessaire, pour conduire les prises dans les ports de la Grande-Bretagne (1). On fût ainsi arrivé à concilier les devoirs d'hu-

(1) Sans doute, avec cette façon d'opérer, le belligérant victorieux ne pourrait tirer un bénéfice matériel de ses prises, mais les avantages militaires que nous venons de signaler compenseraient en partie pour lui cet inconvénient qu'on peut d'ailleurs considérer comme

manité à l'egard des vaincus avec les nécessités des opérations militaires du vainqueur et le Portugal n'eût pas été mis dans la dure alternative de déclarer la guerre à l'Angleterre pour violation de neutralité ou de se la voir déclarer par la France pour le même motif.

Il y a là, toutefois, une tradition certaine, une pratique bien établie et nous devons nous demander si toutes les raisons théoriques que nous venons d'indiquer ont assez de poids pour autoriser un Etat à modifier en ce sens les principes de sa déclaration de neutralité, comme le fit, en 1849, le Sénat de la ville de Lubeck.

D'abord se présente cette difficulté matérielle: l'autorité locale aura-t-elle toujours les moyens de faire procéder à ce désarmement, sera-t-elle en mesure de vaincre la résistance toujours possible du vaincu ? Un navire de guerre, même après un combat malheureux, présente toujours une unité solidement constituée, et, une défaite n'aura jamais produit à bord le même désarroi, la même panique, que dans une armée battue et mise en déroute qui devient alors pour ainsi dire un troupeau d'hommes démoralisés, sans cohésion, soustraits à l'autorité de leurs chefs. Mais, quoi qu'il en soit, le neutre a le droit absolu d'interdire le stationnement dans ses eaux et de subordonner pour le vaincu, dans sa déclaration de neutralité, l'obtention de cet avantage à *la condition expresse que celui-ci renoncera à son privilège d'exterritorialité qui n'est qu'une pure fiction et procédera lui-même à la remise de son navire aux mains de l'autorité locale.*

Si cette déclaration est faite en termes précis, il y a lieu de croire que le vaincu, pressé d'un côté par son adversaire, de l'autre par le neutre, fera rarement résistance et qu'il consentira facilement à remettre, à l'autorité du lieu, ses poudres, ses obus, et les culasses de ses canons. Le commandant et les officiers qui auront donné leur parole de ne plus servir pourront être internés sur le navire, dans le port, avec l'équipage, pen-

presque insignifiant depuis que la course est confiée exclusivement à des officiers et équipages de la marine militaire. (On a pu qualifier cette sorte d'avantage pécuniaire, qui est encore accordé à des militaires, de *piraterie privilégiée.*) On verrait alors une tactique nouvelle s'inaugurer sur de nouvelles données : l'objectif du stratège serait non pas tant de détruire les forces de son adversaire que de les mettre hors de cause en acculant ce dernier à la mer territoriale et en le forçant à s'y réfugier après un combat inégal.— L'humanité y trouverait son compte, les pertes d'hommes seraient ainsi très diminuées sans que la guerre fût pour cela prolongée. On peut même supposer que la durée des hostilités se trouverait très diminuée par là même. Toutefois, ce système ne sera exécutable qu'autant qu'on donnera à la mer territoriale une étendue de six milles au maximum ; si on veut adopter une zone neutre de douze milles pendant la guerre, on arrivera à gêner considérablement, à rendre parfois même impossibles dans les mers riveraines, les évolutions des belligérants qui seront ainsi amenés par la force des choses à ne tenir nul compte de ces restrictions.

dant tout le reste de la campagne. Les belligérants auront alors tout intérêt à essayer d'acculer leurs adversaires à la zone neutre. Ces derniers, au contraire, quand ils seront inférieurs en force essaieront par tous les moyens de se dérober à l'asile et à ses lourdes conséquences. La neutralité s'en trouvera fortifiée, beaucoup mieux respectée.

Il pourra arriver que le combat qui a précédé ait eu lieu au large en un point du littoral neutre écarté, loin d'une rade, d'un port, d'un endroit fortifié ; quelles précautions devrait prendre le vainqueur qui voudrait respecter les règles de la neutralité sans laisser cependant son adversaire lui échapper? Il aurait, il nous semble, à notifier le fait d'urgence au neutre et à rester sur les lieux à surveiller l'ennemi jusqu'à ce que la souveraineté du pays ait pris les mesures utiles et procédé au désarmement du navire asylé. Si toutefois ce dernier croyait devoir alors s'opposer à cette mesure, le privilège d'asile lui serait enlevé et il se verrait obligé de quitter les eaux côtières et de recommencer séance tenante une lutte définitive à ses risques et périls ; de plus, pendant tout le reste de la guerre, le neutre serait en droit d'interdire sa mer littorale à tous les navires de guerre de la même nation et de se refuser à remplir à leur égard ce devoir d'humanité. Aussi bien pour le vainqueur et le vaincu que pour le neutre, il semble qu'il n'y ait qu'avantage à procéder de cette sorte et que la neutralité des mers côtières n'y doive gagner qu'une solide garantie.

CHAPITRE III

Réparations accordées a la suite d'infractions commises.

Il nous reste, à présent, à examiner les conséquences que peut amener entre les belligérants et les neutres la violation des règles de neutralité. Il arrivera en effet que malgré la précision donnée à la déclaration de neutralité d'un Etat, des infractions seront commises, soit qu'elles aient eu lieu devant une côte déserte où les moyens de coercition étaient insuffisants ou nuls, soit qu'elles se soient produites sans laisser de traces (1) ou qu'enfin le neutre n'ait pu malgré d'énergiques

(1) Un groupe de torpilleurs a profité, par exemple, de la nuit pour venir surprendre dans les eaux neutres un navire ennemi qui a péri corps et biens, sans laisser d'épaves, sans qu'on ait pu, de la côte, se rendre compte de cet événement : toutefois le désastre a été connu et les preuves de l'infraction ont été recueillies dans la suite.

efforts intervenir efficacement à temps ; quelle attitude devra être alors observée entre les belligérants et le neutre ?

Ce dernier, avons-nous vu, a le droit d'assurer la sécurité dans ses eaux pour tous les navires publics ou privés, belligérants ou neutres qui viennent à y passer ou y séjournent sur son autorisation ; il jouit sur cette portion réservée de la mer d'un certain nombre de prérogatives qui lui permettent de prendre les dispositions nécessaires pour imposer le respect de ses prescriptions de sûreté et de police ; il doit donc encourir une responsabilité vis-à-vis de ceux qui, ayant le droit de compter sur sa protection dans cette zone et ayant réglé leur conduite en conséquence, ont eu à souffrir de l'absence de sécurité. La question prend une gravité exceptionnelle quand des dommages ont été causés par un belligérant à un autre belligérant, car le principe de neutralité se trouve mis en jeu et on peut accuser l'autorité territoriale d'avoir fait preuve de partialité à l'égard de l'un de ses adversaires.

Ce neutre, pour se mettre à couvert, devra alors exiger du coupable deux sortes de réparations, l'une matérielle, l'autre *morale*, celle-ci sera demandée en son nom propre, et d'autant plus éclatante que l'offense faite aura été plus directe ; il demandera par exemple des excuses publiques, un désaveu officiel de l'officier coupable, la punition de ce dernier (1). La réparation matérielle, sorte de *restitutio in integrum*, devra être accordée par le belligérant en faute par l'intermédiaire du neutre, et être proportionnée au dommage éprouvé sans toutefois comprendre

(1) En octobre 1864, le vapeur confédéré la *Florida* et le navire fédéral *Wachusett* se trouvaient à l'ancre sur la rade de Bahia, l'autorité brésilienne avait assigné un mouillage au *Wachusett*, mais ce dernier ne tint pas compte de cet ordre ; le 7 octobre il changea brusquement de position, surprit la *Florida* dont l'équipage, en partie, avait été envoyé à terre et gagna la haute mer avec le confédéré à la remorque malgré les efforts que firent les navires brésiliens pour entraver sa marche. Le Consul des États fédérés se trouvait à bord du *Wachusett*.

Le Gouvernement brésilien porta ces faits à la connaissance du Gouvernement des États-Unis en exprimant la ferme confiance que le Président de ces États s'empresserait de donner au Brésil les justes satisfactions auxquelles il avait droit.

M. Watson Webb, Ministre des États-Unis à Rio-de-Janeiro, prit sur lui de déclarer, dans une note du 11 octobre 1864, que ces faits étaient avérés et qu'il désavouait, en son nom et en celui de son gouvernement, la capture de la *Florida* dans les eaux du Brésil. Cette déclaration spontanée ne parut pas suffisante, et M. Barbosa da Silva, Ministre du Brésil aux États-Unis, renouvela ses instances pour obtenir le désaveu formel de la conduite du commandant du *Wachusett*. *Ces réparations furent exécutées à la lettre* et pour donner plus de solennité à la réparation due, le Président des États-Unis expédia, au mois de juillet 1866, pour Bahia, un navire de guerre américain dont le commandant eut l'ordre de notifier à l'autorité locale que le salut de 21 coups de canon qu'il allait faire au pavillon brésilien était expressément destiné à réparer l'offense commise par le *Wachusett* (Relatorio de reparticias das negocias estrangeiras, *Ja. Rio de Janeiro*, 1867, Calvo). Caumont, p. 264, n[os] 57 à 60.

toutes les conséquences indirectes de ce dommage qui peuvent être inappréciables.

Toutefois, il convient de le remarquer, le neutre seul reste responsable à l'égard du belligérant lésé; en ce qui regarde les rapports des belligérants entre eux, le combat et la prise sont parfaitement réguliers en quelque lieu qu'ils se soient produits. En effet, pourvu qu'il n'ait été employé aucune manœuvre déloyale, il n'y a pas eu violation du droit des gens, ce droit autorisant de nuire à son ennemi par tous les moyens possibles. La prise n'est nulle qu'à l'égard du souverain territorial offensé et il est conforme aux principes que cette prise soit livrée au neutre pour qu'elle soit remise, par son intermédiaire, au légitime propriétaire, belligérant ou neutre. Perels (p.250) dit à ce sujet : « Si une saisie a été faite sur le ter-
» ritoire du neutre en violation de ces règles et si elle est régulière abstrac-
» tion faite du lieu où elle s'est accomplie, l'Etat neutre est seul compétent
» pour contester sa légitimité. L'observation d'une neutralité impartiale
» impose dans ce cas au neutre le devoir d'exiger la restitution de la prise
» au propriétaire, éventuellement même l'obligation de la faire relâcher
» par la force; l'Etat neutre a droit en outre à une réparation ». Il renvoie à ce sujet à la correspondance officielle concernant la saisie de la barque nord-allemande, le *Frey*, par le vapeur de guerre français le *Desaix*, le 28 octobre 1870 dans le voisinage de la côte anglaise en vue du phare de Dungeness (voir brochure de Hapf, *La saisie du* Frey *dans les eaux britanniques*). Si donc le neutre ne réclame pas, le belligérant ne pourra le faire à sa place et s'adresser lui-même à son propre ennemi (1).

(1) Le 8 février 1801, le cutter anglais *Achilles* étant entré dans le port neutre d'Egvaag y enleva un navire français. Après un échange de notes entre le comte Wedel Jarlsberg et lord Hawkesbury, la prise fut rendue et tous les dommages réparés. En outre le capitaine de l'*Achilles* fut blâmé, « *les plus fortes marques d'improbation de Sa Majesté lui furent prodiguées* ».

Pendant la guerre du Schleswig-Holstein, une frégate allemande saisit à l'embouchure du Peïho deux navires de commerce danois. — Le Gouvernement chinois demanda au Ministre de Prusse, de relâcher les navires saisis en violation du droit des gens. Celui-ci refusa d'abord en alléguant que ces prises avaient été faites dans des parages éloignés. Mais devant les instances de la Chine il finit par céder et il ordonna que les navires saisis fussent remis à l'autorité chinoise.

Dans les croisières du capitaine Semmes, une difficulté se présente régulièrement à son arrivée dans les ports neutres, c'est celle qui est relative aux prises qui viennent d'être faites par le *Sumter* ou l'*Alabama* dans les parages voisins du port. Le Consul des États du Nord se plaint chaque fois à l'autorité locale que le navire a été capturé en dedans de trois milles de la côte : le capitaine Semmes soutient de son côté qu'il a été pris au delà de cette limite. L'autorité locale appelée à se prononcer fait procéder à une enquête et suivant les résultats de celle-ci déclare que la capture a été opérée régulièrement ou illégalement et dans ce dernier cas elle exige que la prise lui soit remise pour être restituée au propriétaire (Voir pour plus de renseignements l'annexe n° 1 relative à une réclamation de cette espèce au Cap). Le capitaine Semmes se faisait parfois délivrer par le patron du navire capturé une attestation que la prise avait été faite à telle distance de la côte.

Le neutre toutefois aura le droit de s'emparer même de force des bâtiments pris dans les eaux soumises à sa juridiction lorsque ces navires auront été amenés dans un des ports de ses Etats et il les restituera ensuite à leur légitime propriétaire. En agissant ainsi, le souverain neutre ne juge pas le fait même de la prise, il s'empare du navire sans aucun examen par cela seul qu'il a été capturé au mépris de l'inviolabilité de son territoire. Wheaton, Ortolan et Hautefeuille admettent même qu'une prise qui a été faite dans les eaux neutres, si elle vient ensuite à être arrêtée dans ces mêmes eaux, même si déjà elle avait été conduite au port du capteur, jugée et condamnée par les tribunaux de prises et ensuite vendue, pourra cependant être saisie par le souverain offensé, car jamais la prise n'aura été régulière à son égard.

Pour dégager sa responsabilité, l'Etat neutre sera donc tenu, quand une violation de son territoire aura été commise, de faire les réclamations les plus énergiques en les appuyant de tous les moyens dont il pourra disposer pour obtenir qu'il y soit favorablement répondu. Tout gouvernement neutre qui n'aura pas montré une entière bonne foi et n'aura pas fait toutes les diligences possibles pour la pleine observation des devoirs de la neutralité sera responsable des conséquences de sa négligence. Pour déterminer la diligence exigible, il faudra tenir compte des circonstances, et la responsabilité encourue par le neutre sera appréciée en raison directe des moyens dont il disposait pour empêcher l'événement de se produire. Mais un gouvernement ne saurait s'exonérer de toute responsabilité en prouvant une impuissance naturelle alors qu'il n'aura pas en temps utile pourvu à se munir des pouvoirs nécessaires. D'après Klüber (1), une violation de ces lois de neutralité autoriserait la partie préjudiciée à user de violence contre l'Etat neutre. « Lorsqu'un » Etat neutre, écrivent Funck-Brentano et Sorel (2), qui a pris volontaire- » ment le caractère de neutre manque aux devoirs de la neutralité et fa- » vorise la cause de l'un des belligérants, l'autre a le droit de considérer » la neutralité comme violée et d'agir en conséquence, il s'inspirera de » ses intérêts et des nécessités de la guerre qu'il soutient ».

« L'Etat, dit Bonfils (3), qui manque aux devoirs de la neutralité se » place au rang des ennemis du belligérant contre lequel la violation a » été dirigée. Celui-ci peut recourir à des mesures de représailles, à la » guerre proprement dite ou se réserver de réclamer après la clôture de » la lutte où il est engagé une indemnité pour le tort et pour les dom- » mages que lui a causés la violation des devoirs de neutralité. Ainsi

(1) Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, part. 2, t. II, s. 2, § 284.
(2) Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, p. 307.
(3) Bonfils, *Manuel de droit international public*, p. 193.

» agirent les États-Unis envers la Grande-Bretagne. Après l'issue de la » guerre de sécession une discussion fort vive s'engagea entre ces deux » États sur la question de l'étendue et du caractère des dommages cau- » sés par l'*Alabama*, la *Florida* et la *Shenandoah* armés dans les ports » anglais et sur la réparation qui devait être accordée. » (V. annexe n° 2.)

Mais, si le dommage causé est de telle espèce qu'il ne puisse être réparé et s'il est prouvé cependant que le neutre a fait tous ses efforts pour empêcher l'infraction de se produire, qu'il a usé de tous les moyens en son pouvoir pour obtenir des satisfactions matérielles et morales qui lui ont toutefois été refusées, ce dernier sera-t-il réduit forcément de choisir entre ces deux alternatives, ou bien employer la force pour appuyer sa réclamation et déclarer la guerre au belligérant récalcitrant ou bien se laisser traiter en ennemi par le belligérant lésé.

Certains auteurs l'ont soutenu, ils ont prétendu que le belligérant offensé avait le droit absolu de considérer ce neutre comme un ennemi ou du moins comme un allié de fait de son ennemi et que, dans de telles conditions, il était autorisé à agir d'après les circonstances, à ne tenir compte que de ses propres intérêts, que les règles du droit des gens l'autorisaient à attaquer cette nation et à s'emparer, dans son territoire, de telle position qu'il jugerait avantageusé. En observant une certaine modération à l'égard d'un Etat faible, on remplit, affirment-ils, un simple devoir d'humanité ; mais dans la rigueur du droit, on n'est nullement tenu d'agir de la sorte. Le neutre impuissant ne saurait en effet, sans commettre d'injustice, sans violer les devoirs d'impartialité, se montrer plus sévère à l'égard de ce belligérant que vis-à-vis de son adversaire, et si, par exemple, au cas d'une guerre entre les États-Unis et la France, l'Espagne ne peut, parce qu'elle est trop faible sur mer, exiger une réparation matérielle d'une offense contre son autorité, commise par les États-Unis dans ses eaux, elle devra tolérer que son voisin use de son territoire maritime de la même façon que l'aura fait l'adversaire ; en employant ses forces terrestres contre la France pour obtenir satisfaction de cette seconde violation, elle manquerait à tous ses devoirs de neutralité (1).

Nous admettons facilement que le belligérant ait un grand intérêt à procéder de la sorte, qu'il lui soit même parfois indispensable de prendre sur le territoire neutre telle position avantageuse qui constitue pour lui une garantie contre les entreprises d'un adversaire peu scrupuleux de l'inviolabilité de ce territoire mais, tout en reconnaissant qu'il y a là, dans la pratique de la guerre, une tactique qu'il peut être bon d'observer, nous nous refusons à y voir l'application d'un principe du droit des

(1) Hautefeuille, *Droits et devoirs*, l. II, p. 84 et 85.

gens. De pareils procédés n'ont jamais été mentionnés dans les traités, et, c'est prêter la main à la violation du droit que de créer de toutes pièces une semblable théorie et de la donner ensuite comme une règle admise du droit des gens sous le prétexte qu'elle a pu ou pourra être suivie dans la pratique. Autant soutenir que, lorsque deux puissances de premier ordre, peu respectueuses de la neutralité des États plus faibles, auront jugé bon d'engager entre elles des hostilités, elles auront acquis par là même le droit d'obliger ces États à prendre parti dans cette lutte. Le sort du neutre deviendrait ainsi plus misérable que celui de l'ennemi ; la guerre qu'il serait obligé de soutenir viendrait le surprendre sans qu'il eût fait de préparatifs ; de plus, il serait rapidement accablé et son territoire serait choisi de préférence, aussi bien par son nouvel allié que par son adversaire pour y transporter les hostilités, et même la victoire de son allié ne pourrait lui profiter pour obtenir les compensations suffisantes des pertes éprouvées.

Le belligérant qui agirait de la sorte et obligerait le neutre à prendre part à la lutte commettrait, à notre avis, une imprudence et une lâcheté à la fois, car si des représailles peuvent être exercées contre l'ennemi, rien n'autorise à agir de même vis-à-vis d'une nation faible qui a défendu de toutes ses forces sa neutralité sans avoir réussi à la faire respecter. On peut cependant admettre en droit que la position prise et occupée par l'ennemi sur le domaine du neutre est devenue par là même territoire ennemi, pouvant comme tel être bloqué et pris par l'adversaire.

SECTION II

Droits et devoirs réciproques des neutres dans la mer nationale.

CHAPITRE I

EXPOSITION GÉNÉRALE DU SUJET. — CARACTÈRE DES DROITS DE L'ETAT DANS SES EAUX NATIONALES.

Bien que dans ce traité nous ayons voulu étudier surtout le régime international de la mer *littorale* ou *côtière,* il nous a semblé qu'il était indispensable pour compléter ce travail d'indiquer, au moins d'une façon générale, les obligations réciproques des belligérants et des Etats riverains en temps de guerre dans les eaux *nationales neutres.* Les déclarations de neutralité semblent s'attacher d'ailleurs tout spécialement à définir ces droits et ces devoirs dans cette portion de la mer territoriale (*lato sensu*). En comparant entre elles, dans leurs parties les plus importantes, les déclarations des divers Etats neutres pendant la guerre franco-allemande nous essaierons d'en dégager les règles générales de neutralité dans les eaux *nationales* et d'établir ainsi les grandes lignes d'une déclaration de neutralité basée sur les principes actuellement admis du droit international maritime. Déjà à propos de la définition de la mer territoriale et, sous le titre des détroits maritimes, nous avons indiqué ce qu'on devait entendre par *mer nationale* ou *mer fermée* (1). Nous répéterons avec Hautefeuille (*Histoire,* p. 21) : « Que cette dénomination ne » peut être appliquée qu'aux portions de mer s'avançant profondément » dans les terres et ne communiquant avec les parties libres que par un » détroit assez resserré pour être commandé par les forces des deux » rives. Il faut de plus pour qu'une mer soit réellement fermée que tous » ses rivages et les deux côtés de son entrée soient soumis au même

(1) Cette expression de *mer fermée* employée par les auteurs indique nettement que cette portion de mer est sous la dépendance exclusive de la nation riveraine qui peut à son gré en ouvrir ou en fermer l'accès au commerce international.

» souverain ; lorsque ces deux conditions sont réunies, une pareille mer, » quelle que soit son étendue, est réputée territoriale ». — « Elle est la » propriété exclusive de la nation qui règne sur ses rives, dit Perels, » p. 343 (1) ». La réserve de la souveraineté absolue sur ces parties de la mer trouve sa raison d'être dans la configuration géographique de celle-ci par rapport aux frontières des contrées riveraines. Si les mers intérieures sont situées en entier en dedans des frontières d'un Etat, la question de souveraineté se décide d'elle-même, l'Etat riverain possède un droit de propriété absolu.

Avec les données actuelles du droit international maritime on peut admettre que ce droit du riverain perd son caractère d'absolu sur la *mer fermée* au point le plus rapproché de la haute mer où l'écartement entre les deux rives devient supérieur à *dix milles*. Au delà de cette ligne idéale et jusqu'à la limite de trois milles au large, le riverain n'a plus sur cette portion de mer qu'un droit d'*imperium* moins exclusif dont nous avons étudié les principales manifestations à propos de la mer côtière.

Le passage dans les eaux littorales ou côtières qui servent de voies de communication pour les parcours internationaux doit être, comme nous l'avons vu, toujours permis aux navires de commerce et aux navires de

(1) Perels (ouvrage cité, p. 189) examine si la mer Baltique peut être cependant considérée à la suite d'un accord général de tous les États riverains, comme fermée en *temps de guerre aux navires de guerre* des belligérants. En supposant, dit-il, l'assentiment des États neutres riverains, la légitimité de cette décision ne nous paraît pas contestable. Les principaux publicistes l'ont reconnue expressément ou bien ne l'ont pas révoquée en doute ; et il cite l'opinion de Fr. de Martens, de Neumann, de Jacobsen, de Hautefeuille, de Cussy et de Wheaton qui dans une certaine mesure partagent son avis. Il convient toutefois de remarquer que dans de pareilles conditions on ne saurait qualifier la mer Baltique de *mer fermée* mais bien plutôt de mer *neutralisée*. Le Danemark et la Suède qui dans leur traité du 27 mars 1794 déclaraient (a. 10) « que la Baltique devant toujours être regardée comme une mer fermée et inaccessible à des vaisseaux armés des parties en guerre éloignées serait encore de nouveau considérée comme telle » voulaient seulement par cette décision restreindre les maux de la guerre et se garantir surtout contre les entreprises des corsaires, mais ils n'entendaient par là s'attribuer aucun droit de propriété sur la Baltique largement ouverte à tous les pavillons pour les relations pacifiques. Quoi qu'il en soit, il ne nous paraît pas qu'une mer qu'on ne peut considérer comme un domaine propre à une nation puisse être fermée ou neutralisée du seul consentement de tous les riverains... la qualité de mer libre ou de mer fermée doit être indépendante des convenances politiques et ne pas être subordonnée au bon ou au mauvais vouloir de ces riverains ; l'exercice d'un tel privilège ne saurait pas plus être toléré pour les nations maritimes des côtes de la Baltique que pour celles qui occupent les rives de l'Adriatique et de la mer Rouge. Une pareille restriction imposée aux puissances belligérantes dans leur droit de guerre nous semble être en contradiction avec le principe de liberté *de la haute mer* et les règles admises du droit international maritime. Les précédents historiques invoqués à l'appui de cette théorie présentent des contradictions, ils n'offrent pas en tous cas une base suffisante pour permettre d'affirmer qu'il y a eu au sujet de la mer Baltique de la part des nations maritimes non riveraines une *renonciation formelle* à l'exercice de leur droit absolu de navigation dans ces parages.

guerre même des puissances belligérantes, mais il en est tout autrement dans les rades fermées et les ports des nations maritimes. Si l'accès de ces portions du domaine national de celles-ci est laissé libre pour les navires de guerre des puissances qui se trouvent en paix, cette concession n'est pas forcée, et, *même en dehors de toute guerre*, chaque Etat a le droit de fermer ses ports et ses rades aux navires de guerre étrangers ou de fixer les conditions de l'entrée et du séjour (Perels, ouvrage cité, p. 103). Ortolan pose nettement le principe (L. I, p. 155). La nation maîtresse d'un port ou d'une rade peut à son gré les déclarer fermés, ouverts ou francs, c'est-à-dire en permettre ou en fermer l'accès... elle peut y assujettir les bâtiments étrangers à tels droits, à tels règlements qu'il lui plaît d'établir. En cela elle exerce son droit de propriété et de souveraineté sans mettre obstacle aux communications des autres peuples puisqu'il ne s'agit que de ses ports et rades... c'est à elle à voir si ces mesures sont nuisibles ou favorables à ses relations, à sa prospérité industrielle et commerciale, à ses intérêts de toute nature. Toutefois *ces prohibitions doivent avoir un caractère général.* Il déclare qu'en l'absence de toute stipulation expresse contraire à la liberté d'accès dans tel port ou rade, le commandant d'un navire de guerre agira prudemment en réclamant contre un refus d'admission dans ces portions du domaine national d'un Etat, avec lequel le sien vit en paix.

Cette conséquence tirée par Ortolan du principe si solidement établi par lui du droit de propriété absolue de l'Etat riverain semble toutefois présenter avec sa propre théorie une certaine contradiction ; et nous considérons comme plus régulière la pratique suivie en Allemagne en conformité avec les termes de l'article 9 de l'instruction du 28 septembre 1872 (pour les commandants de la marine impériale allemande) ainsi formulé : « avant d'entrer dans les eaux intérieures reconnues à une puis-
» sance étrangère, le commandant d'un navire de guerre doit en demander
» l'autorisation aux fonctionnaires locaux compétents ; dans le cas de né-
» cessité urgente où il ne peut attendre cette décision il doit la demander
» postérieurement (1) ».

On peut fauqrire remaer toutefois que si, dans les cas ordinaires, cette pratique est la meilleure à suivre, la protestation du commandant, conseillée par Ortolan, dans le cas de refus d'entrée injustifié, peut avoir son utilité pour permettre au gouvernement intéressé d'agir.

(1) La pratique internationale est aujourd'hui bien établie dans ce sens, nous avons déjà cité l'exemple tout récent de l'amiral italien Lovera di Maria arrivant avec son escadre devant la rade de Toulon et attendant pour l'y faire entrer d'y être autorisé par l'autorité locale. Il n'est pas besoin, pour restreindre à l'égard des navires étrangers la faculté d'entrée et de séjour dans les rades et ports d'une nation maritime, d'une *stipulation expresse*, une simple notification aux divers gouvernements suffit.

Dans le cas de danger de mer on admet que l'entrée ne peut jamais être refusée.

De nombreux traités stipulent l'admission réciproque des navires de guerre sur le pied des droits concédés aux nations les plus favorisées.

Les dispositions et usages qui règlent le séjour des navires de guerre dans les ports étrangers (1) concernent notamment les points suivants : Le nombre des navires de guerre d'une seule et même nation qui peuvent séjourner en même temps dans un port étranger ; — la durée du séjour dans les ports militaires et le lieu d'ancrage ; — le devoir de donner avis officiel de l'arrivée en fournissant tous les renseignements nécessaires sur le navire, le but et la durée de son séjour ; — les saluts ; — la défense de faire dans les *mers territoriales* (stricto sensu) des sondages autres que ceux qui sont nécessaires à l'entrée et à la sortie ; la défense de faire des manœuvres militaires à l'extérieur du navire ; — de mettre à terre un trop grand nombre d'hommes de l'équipage (2) et des hommes en armes (3) ; — enfin l'observation des prescriptions relatives aux quarantaines.

Toute prohibition édictée doit, dit Perels, être, au moins en apparence, justifiée par les exigences de la sûreté de l'État. C'est ainsi que le Règlement autrichien interdit d'une manière générale aux navires étrangers d'entrer en temps de guerre et pendant la nuit dans les ports et rades où se trouvent un ou plusieurs navires de guerre de la marine impériale.

(1) La rade de Copenhague par exemple en dedans de Teckroner est fermée aux navires de guerre en général et ne peut être visitée que si ces navires ont à bord des personnages appartenant à une maison régnante, ou s'ils doivent prendre du charbon, mais dans ce dernier cas ils ne sont admis que pendant la durée de cette opération.

(2) Les queen's regulations, § 420, défendent de donner à bord des permissions en masse pour descendre à terre.

Les rixes regrettables qui s'élevèrent à terre à Valparaiso au mois de janvier 1892 entre une partie de l'équipage du navire américain le *Baltimore* et les *rotos* des faubourgs du port chilien, rixes dans lesquelles deux matelots américains furent massacrés, peuvent être attribuées pour partie à l'oubli de cette prescription.

(3) Le § 12 des Instructions autrichiennes sur l'admission et le traitement des navires de guerre des nations amies sur les côtes autrichiennes en date du 20 mai 1866 décide que, à l'exception des sous-officiers de premier rang qui portent d'ordinaire le sabre ou l'épée au côté, l'équipage d'un navire de guerre étranger doit toujours descendre à terre désarmé.

CHAPITRE II

Droits et devoirs réciproques des neutres et des belligérants dans les ports et rades des neutres.

Les déclarations de neutralité sont surtout destinées à prévenir les difficultés qui pourraient s'élever à l'égard des belligérants au sujet de l'admission de leurs navires de guerre dans les ports et rades des neutres, de leur séjour et de leur ravitaillement dans ces eaux, et, de l'abstention de toutes hostilités et de toute préparation aux hostilités dans ce domaine. En examinant ces différentes questions nous aurons ainsi fixé les droits et les devoirs réciproques des belligérants et des neutres dans les *eaux nationales neutres en temps de guerre*. A cet effet, nous nous proposons d'étudier dans des paragraphes distincts : 1° Les dispositions concernant l'admission dans les eaux nationales neutres des navires belligérants et de leurs prises ; 2° Les mesures relatives à la durée du séjour et aux facilités accordées pour le ravitaillement ; 3° Enfin les précautions prises pour éviter que les belligérants ne tirent parti de l'asile qui leur est accordé, pour se livrer contre leurs adversaires à des actes d'hostilité ou pour préparer des opérations de guerre.

1° *Dispositions concernant l'admission dans les eaux nationales neutres des navires belligérants et de leurs prises.*

Les belligérants n'ont en cette matière aucun droit à faire valoir à l'égard du neutre ; ce dernier, maître absolu dans son domaine, peut en interdire ou en permettre l'accès en temps de paix à tous les navires étrangers ; en temps de guerre, son droit reste entier et devient même plus précis, le neutre accorde ou refuse à son gré l'entrée de ses ports aux belligérants, et, quelle que soit sa décision, pourvu qu'il observe une impartialité absolue, il ne peut être accusé de violer la neutralité quand bien même l'un des adversaires trouverait dans cette concession ou cette prohibition un avantage marqué sur son ennemi.

C'est dans les lois intérieures des nations qu'il faut chercher les règles du droit d'asile ; ces lois sont obligatoires pour ceux qui se rendent sur le territoire de ces Etats, comme celles de police et de sûreté. Tout au plus pourrait-on reconnaître au belligérant dont le navire est battu

par la tempête le droit en fuyant devant le gros temps de se mettre à l'abri dans un port neutre quand bien même l'accès de celui-ci serait interdit en principe aux navires des Etats en guerre. C'est là une obligation qui dérive du devoir d'humanité et qu'on n'a jamais contestée. Aussi peut-on considérer comme absolu ce droit de *refuge* pour tous les navires, en cas de danger de mer. L'autorité locale prendra toutefois à l'égard du bâtiment réfugié telles précautions qui lui sembleront utiles, restant libre d'apprécier l'état du temps et obligeant le navire à quitter ses eaux dès que le danger sera passé, pourvu toutefois qu'il soit en état de reprendre la mer.

Nous laisserons de côté la question de *refuge* dans les ports et rades à la suite de tempête pour ne nous occuper que de l'*asile* proprement dit.

En cette matière l'attitude de chaque Etat est plutôt déterminée par les convenances économiques et politiques que par les principes généraux du droit des gens maritime qui laissent ici toute latitude. Les nations prenant toutefois exemple les unes sur les autres et les déclarations de neutralité renouvelées au début de chaque guerre étrangère par les Etats restés en paix étant devenues traditionnelles, il s'est établi sur ce point certains usages, certaines coutumes qu'il est bon d'indiquer dans leurs grandes lignes et qui constituent une sorte de droit traditionnel et conventionnel à la fois. On peut dire d'ailleurs qu'en principe l'admission étant de règle, l'exclusion doit être formelle.

Pour plus de clarté nous examinerons distinctement les règles admises par les divers Etats neutres, d'abord pour les navires de commerce des belligérants, puis, pour leurs navires de guerre, enfin pour leurs prises.

A. — *Admission des navires de commerce des belligérants dans les ports et rades.*

Parmi les auteurs, Azuni est un des seuls qui s'occupe de cette question, il déclare que les navires privés doivent toujours avoir droit à l'asile. Dans toutes les déclarations de neutralité faites à l'occasion de la guerre de 1870-1871, nous n'avons trouvé que celle d'Autriche-Hongrie (29 juillet 1870) qui se soit occupée des bâtiments de commerce. L'art. 2 de ce document déclare qu'il est permis aux navires de commerce des belligérants « d'entrer sans être inquiétés dans les ports du pays, d'y séjourner selon leur convenance, d'y faire les réparations pourvu qu'ils » observent les lois et ordonnances existantes et que leur conduite soit » conforme aux règles de la neutralité ».

On peut donc dire qu'actuellement les navires de commerce des belligérants sont autorisés à *user en temps de guerre des ports neutres à leur con-*

venance comme en temps de paix ; ils peuvent y entrer, y séjourner, s'y réparer et s'y ravitailler à leur guise ; ils doivent s'abstenir de toute immixtion aux hostilités. Les autorités locales doivent recommander aux capitaines de ces navires de s'abstenir de fournir aux navires de guerre de leur nationalité mouillés sur la même rade des renseignements sur les mouvements de l'ennemi, des secours en hommes, en armes et en approvisionnements, sous peine d'être expulsés du port et d'encourir une peine correctionnelle.

On verra en effet des navires de commerce chargés de matériel naval envoyés dans un port neutre pour s'y rencontrer avec un navire de guerre qu'ils devront ravitailler (1) ; il arrivera encore qu'un navire de guerre qui bloquera dans un port neutre un navire ennemi, s'entendra avec un capitaine d'un navire de sa propre nationalité mouillé en ce même port, pour être prévenu des mouvements de son adversaire au moyen de signaux (2). L'autorité locale devra exercer une surveillance très rigoureuse à ces divers points de vue sur les navires privés des belligérants asylés dans ses ports.

B. — *Admission dans les ports et rades neutres des navires de guerre des belligérants.*

Le droit d'asile, s'il est largement exercé, expose le neutre à une foule de difficultés avec les belligérants ; en fermant ses ports, il espère se mettre à l'abri de ce danger, autant du moins que le belligérant scrupuleux de ses devoirs voudra respecter les prescriptions édictées. Aussi, voyons-nous le droit d'asile tendre aujourd'hui de plus en plus à se restreindre, il semble que, bientôt, il ne devra plus être accordé par les neutres aux belligérants que dans les cas de force majeure dûment constatée.

Les belligérants sont toujours libres de venir dans les eaux nationales neutres chercher un refuge contre la tempête, mais ils peuvent avoir d'au-

(1) L'*Alabama* (voir annexe n° 2) fut pourvue d'armes et équipée de la sorte dans l'île de Terceira par deux navires de commerce le *Bahama* et l'*Agrippine* qui étaient venus le rejoindre à ce rendez-vous. Ce dernier bâtiment ravitailla deux fois en l'année 1863 le navire l'*Alabama*, d'abord au mouillage de St-Pierre (Martinique) et une seconde fois dans les eaux de Blanquilla, petite île déserte sur la côte du Venezuela.

(2) Le capitaine Semmes, bloqué en 1861 avec le *Sumter* dans la rade de St-Pierre (Martinique) par l'*Iroquois*, se plaignit vivement au Gouverneur de ce que des embarcations du port communiquaient chaque jour au large avec son ennemi ; qu'enfin des signaux de convention étaient chaque soir allumés à bord d'un navire de commerce Yankee mouillé près de lui pour prévenir l'*Iroquois* de ses mouvements. Un an après, étant bloqué de nouveau dans ce même port avec l'*Alabama* par le *San-Jacinto*, il eut à formuler les mêmes plaintes. Pareil fait se produisit en janvier 1862 à Gibraltar où le *Sumter* se trouvait bloqué et surveillé par *la Tuscarora* mouillée en face à Algésiras. Le Gouverneur anglais fit savoir au capitaine Semmes qu'il venait de défendre à tous les navires du port de faire des signaux et qu'il était interdit à *la Tuscarora* de communiquer avec le port par des canots.

tres raisons pour demander un asile dans ces mêmes eaux. Ils demanderont l'entrée des ports et rades pour se soustraire à la poursuite d'un ennemi supérieur en force ; déjà nous avons examiné cette hypothèse et indiqué qu'à notre avis il convenait, alors, de refuser l'asile ou de le subordonner à cette condition que le navire ayant renoncé à son privilège d'exterritorialité, resterait désarmé dans le port avec son état-major et son équipage pour le reste de la guerre. Les déclarations de neutralité de 1870 sont muettes sur ce point ; dans la pratique actuelle, l'asile paraît être donné sans restriction en pareille circonstance.

Ces navires peuvent venir aussi relâcher pour se ravitailler en vivres, en charbon ou pour réparer leurs avaries. En pareil cas presque tous les Etats accordent l'entrée mais, certains fixent un lieu d'ancrage, un temps maximum de séjour, et ne permettent de se ravitailler que dans la mesure strictement indispensable pour continuer la route ; ils exigent alors le départ dans les 24 heures.

Le belligérant peut enfin avoir choisi ce port comme lieu de rendez-vous pour servir à ses forces de point de concentration avant de commencer une opération militaire vers tel endroit donné. En pareil cas, le neutre sera le plus souvent dans l'impossibilité de deviner les intentions du belligérant car, où commencera et où finira ce qui doit constituer une réunion d'une force navale, et, cependant, en ouvrant sans réserve l'accès de ses eaux, il aura facilité une opération de guerre et se trouvera exposé au ressentiment de l'adversaire. C'est ce qui rend parfois les Etats neutres de second ordre si circonspects à l'égard des nations en guerre. Pour parer le danger, ils devront fixer avec netteté les conditions d'obtention de l'asile.

Ils limiteront à trois par exemple le nombre des navires admis ensemble dans le même mouillage, ils veilleront à ce que le départ ne s'effectue pas avant que le séjour ne se soit prolongé au moins 24 heures et huit ou dix jours au plus, enfin ils subordonneront la faveur de l'asile à cette condition que les commandants des navires asilés s'engageront formellement par écrit à se conformer aux termes de la déclaration de neutralité qui leur aura été notifiée à l'arrivée et dont copie traduite leur aura été remise. Le navire qui aurait bénéficié de cette faveur pourrait se la voir refusée tant qu'il ne se serait pas écoulé un certain délai depuis sa sortie.

La pratique, dit Perels, a beaucoup varié en ce qui concerne l'admission des bâtiments de guerre dans les ports et rades neutres ; à défaut d'entente préalable, cette admission dépend absolument des mobiles politiques qui font agir les neutres. On trouve autant d'exemples de refus que d'admission.

Par O. du 31 janvier 1862, le Gouvernement anglais ferma les ports, rades et eaux des îles Bahama (par le travers de Cuba et de la Floride) aux navires des Fédérés et des Confédérés, hors le cas de danger de mer. Par décret du 1er août 1870, le Gouvernement de la Suède et de la Norwège déclara fermés ses *cinq ports militaires* aux navires de guerre des belligérants. Par O. du 8 octobre 1870, les Etats-Unis, et par déclaration du 19 juillet 1870, la Grande-Bretagne interdirent l'accès de leurs ports et rades, *pour plus de 24 heures*, aux navires de guerre français et allemands, sauf pour le cas de manque de vivres, de danger de mer, et de réparations urgentes ; encore obligeaient-ils les navires reçus à partir 24 heures après le ravitaillement effectué, les réparations achevées ou le danger passé. L'Espagne, par O. du 26 juillet 1870, n'autorisa l'entrée qu'en cas de nécessité constatée ; le navire devait ensuite s'éloigner dans le plus bref délai possible. L'Italie (O. du 26 juillet 1870, art. 7) permit l'entrée mais en subordonnant l'obtention de cette faveur à certaines conditions ; le nombre maximum des navires reçus était fixé à trois, le temps maximum de séjour à 8 jours, le temps minimum à 24 heures, les ports ouverts, les lieux d'ancrage étaient désignés. Au contraire les Pays-Bas (D. du 20 juillet 1870), le Portugal (D. 30 juillet 1870), le Chili (D. 26 septembre 1870), le Pérou (D. 24 octobre 1870), le Japon laissaient l'entrée libre sous la condition que les navires devaient s'abstenir de tout acte ou de toute préparation à un acte d'hostilité et de *tentative de ravitaillement* pendant la durée du séjour.

C. — *Admission des corsaires et des prises dans les eaux territoriales neutres.*

Les prises faites sur l'ennemi par les croiseurs, quand elles sont introduites avec ces derniers dans les ports neutres, sont susceptibles de donner lieu à des difficultés de tous genres ; l'entrée du corsaire arrivant escorté de ses prises évoque trop nettement l'image du triomphateur romain et semble *peu compatible* avec l'attitude d'impartialité que le neutre doit observer, à l'égard des deux adversaires (1) ; sa présence dans ce port, à côté d'un navire ennemi, peut exciter celui-ci à enlever la prise par surprise et à la conduire avec lui en pleine mer. En outre bien que les déclarations de neutralité interdisent formellement la vente dans les ports des navires capturés et de leurs cargaisons, les capitaines seront amenés par la force des choses à essayer d'en disposer d'une façon détournée en s'engageant par exemple à en transborder la cargaison au large, à la sortie du port, sur un navire désigné à cet effet (2).

(1) En juillet 1861, le capitaine Semmes avec le *Sumter* essaya de pénétrer dans le port neutre de Cienfuegos (Cuba) escorté de *sept prises*.

(2) La déclaration de la Hollande interdit en principe la vente d'objets capturés, à moins,

L'indignation soulevée par les excès commis par les corsaires (qu'on confondait jadis volontiers avec les pirates), dans toutes les guerres maritimes du XVII[e] et du XVIII[e] siècle, contre le commerce des neutres était encore si forte qu'on applaudit sans réserves en 1856 à la suppression de la course sans vouloir envisager les conséquences indirectes de cette mesure ; actuellement en Angleterre aussi bien qu'en France, en Allemagne et en Russie on peut remarquer un mouvement très net d'opinion en sens contraire pour le rétablissement de la course mais en entourant cette institution des garanties dont elle était jadis *en fait* totalement dépourvue et en confiant l'exercice de ce droit de guerre à des navires privés affrétés par l'Etat, montés par un équipage régulier et commandés par un officier et un état-major de la marine de guerre.

Quoi qu'il en soit, les efforts tentés en 1856 pour arriver à l'abolition de la course ont eu pour résultat de faire interdire absolument et sauf le cas de pressant danger de mer l'entrée des ports neutres aux corsaires et aux navires de guerre accompagnés de leurs prises ; et même aux corsaires naviguant isolément sans leurs prises. Déjà en 1856 cette prohibition se trouva relatée dans les nombreuses déclarations de neutralité qui furent publiées à l'occasion de la guerre d'Orient. En 1870, toutes les nations neutres renouvelèrent cette défense et interdirent aux navires séjournant dans leurs ports de disposer, même à titre gratuit, d'objets provenant d'un bâtiment capturé et transbordés à leur bord. Celles-là même qui permettaient l'entrée aux navires de guerre leur refusaient cette faveur quand ils se présentaient accompagnés de prises (V. les déclarations des Pays-Bas, de l'Italie, de l'Espagne et du Portugal ; le Chili et le Pérou interdisaient même en pareille circonstance l'accès des *eaux* (mer côtière) de la République.

On peut donc dire qu'aujourd'hui la règle est nettement posée pour la non-admission dans les ports neutres des corsaires et des navires de guerre accompagnés de prises (1). Toutefois il est bon de remarquer qu'en ouvrant ses ports aux croiseurs et à leurs prises, le neutre ne violerait pas la neutralité ; les déclarations de 1870 présentent même ce phénomène curieux, que si l'entrée est prohibée dans les ports pour les prises accompagnées, elle ne leur est pas refusée lorsqu'elles naviguent seules avec un équipage de prise. Les déclarations de neutralité du

dit son article 2, qu'en raison de circonstances extraordinaires, le gouvernement juge que la vente puisse s'opérer sans soulever de difficultés en ce qui concerne la neutralité du pays.

(1) Dans la déclaration du 28 octobre 1888 relative au régime du canal de Suez, nous remarquerons cependant qu'il en a été décidé tout autrement ; les prises sont admises à traverser le canal, l'article 6 dit en effet que « les prises seront soumises sous tous les rapports au même régime que les navires de guerre des belligérants ».

Portugal, de l'Espagne, du Chili, du Pérou, des États-Unis, de l'Italie, de la Hollande, etc., *ne mentionnent pas cette défense*. Perels (p. 252) cite à ce propos un fait très remarquable : En janvier 1871, le croiseur allemand l'*Augusta* vint avec la prise française *le Saint-Marc* à Plymouth pour s'abriter contre le mauvais temps ; l'amiral anglais lui ordonna de quitter le port dans les 24 heures ; il fut usé du même procédé à l'égard de l'*Augusta* et de sa prise dans les ports de Hollande. Au contraire *le Saint-Marc* naviguant seul, put, le 16 février, entrer à Hindola (Norwège) et il resta dans ce mouillage jusqu'à la fin de mars.

C'est là d'ailleurs une mesure qui, toute contradictoire qu'elle paraisse au premier abord, peut avoir son utilité. La règle qui interdit aujourd'hui l'entrée des ports aux corsaires et à leurs prises n'a pu arriver à empêcher la capture des navires de commerce ennemis, elle a même contribué dans une certaine mesure à rendre la course plus meurtrière et plus dangereuse que par le passé. Le navire de guerre qui a quitté son port et se trouve entraîné dans une croisière lointaine est en réalité dans l'impossibilité de se débarrasser des prises qu'il peut faire sur l'ennemi ; ne pouvant distraire de son équipage le nombre d'hommes nécessaire pour amariner ces bâtiments, il en arrive forcément à brûler en pleine mer le navire capturé ; la guerre devient ainsi plus atroce, ces exécutions amènent sur terre et sur mer des représailles de l'adversaire et le sort des marins et des passagers faits prisonniers devient très misérable ; ces prisonniers se trouvent, en effet, soumis à toutes les vicissitudes de la croisière. De plus, malgré toutes les précautions recommandées par les lois intérieures aux commandants au cas où ils seraient obligés de brûler la prise, le tribunal chargé dans la suite de rendre en pareil cas un jugement sur la validité de la capture se trouvera souvent dans l'impossibilité de prononcer sa sentence en parfaite connaissance de cause faute des pièces et témoignages suffisants. C'est ce qui explique pourquoi il y a grand intérêt pour les neutres, *dans un but d'humanité*, de tolérer que les prises naviguant isolément, soient reçues dans leurs ports tout en y étant étroitement surveillées. Cette situation apparaît nettement dans la guerre de sécession ; les croiseurs confédérés, voyant leurs propres ports tous bloqués par l'ennemi et l'entrée des eaux neutres refusée à leurs prises, furent amenés par la force des choses à brûler tous les navires capturés (1).

(1) Pendant le séjour de l'*Alabama* au Cap deux questions très intéressantes furent soulevées par le Consul nord-américain à propos de prises faites par ce croiseur et l'autorité du Cap jugea nécessaire de les faire trancher par son gouvernement.

1re *question*. — Le consul, M. Graham, soutenait que tout objet ayant fait partie de la cargaison d'une prise quand bien même il aurait été transbordé en pleine mer à bord d'un na-

2° *Dispositions relatives à la durée du séjour et aux facilités accordées pour le ravitaillement.*

Une des raisons, avons-nous dit plus haut, qui peuvent déterminer les navires des belligérants à demander l'entrée et le séjour dans un port neutre, est le besoin de reposer les équipages, de mettre à terre les pri-

vire neutre ne pouvait être introduit dans un port neutre sans violer la neutralité et qu'il devait être confisqué à la douane pour y être consigné à la disposition de son ancien propriétaire. Le gouverneur du Cap refusa d'accéder à cette réclamation et le duc de Newcastle, dans sa note du 4 novembre 1863, fit savoir que si les articles capturés étaient amenés dans le port non par des navires armés ou des corsaires, mais sur des navires neutres, pouvant réclamer un droit de propriété sur eux en raison de contrats passés et exécutés au large avec les capteurs, ces articles devaient être admis à l'asile (Croisières de l'*Alabama*... annexes, p. 445).

2e *question.* — Pendant sa croisière de Bahia au Cap, le capitaine Semmes avait capturé en juin 1863 sur les côtes du Brésil une barque américaine le *Conrad* qu'il avait transformée en transport de guerre en mettant à bord un noyau d'équipage, des armes, deux petits canons et un officier de l'*Alabama* qu'en sa qualité de commandant d'une force isolée il avait pourvu d'une commission en règle. Ce navire qui reçut le nom de *Tuscaloosa* accompagna l'*Alabama* au Cap et fut admis dans ce port. M. Graham, le consul nord-américain, prétendit que la *Tuscaloosa* (le *Conrad*) ayant conservé à bord sa cargaison et n'ayant pas été attribuée au capteur par un tribunal des prises fonctionnant à terre régulièrement devait toujours être considérée comme une prise et que, en cette qualité, elle avait enfreint la défense édictée et qu'elle devait être saisie pour être tenue à la disposition de son ancien propriétaire. L'amiral anglais Sir Walker, en station au Cap, estimait lui aussi qu'il y avait un sérieux danger à tolérer un pareil procédé, que, toute prise pouvant facilement être modifiée de la sorte, la défense d'admission se trouverait tournée et illusoire. Le capitaine Semmes déclarait au contraire qu'il était dans la plénitude de son droit en donnant à l'officier chargé de la conduite de la prise une commission de commandement, que la question de régularité de la commission était la seule que l'autorité locale eut à envisager et que celle-ci n'avait nullement qualité pour apprécier la régularité d'une prise pourvu que la capture eût eu lieu en dehors du territoire maritime soumis à sa juridiction. Le gouverneur après avoir consulté l'Attorney général et s'appuyant sur un texte précis de Wheaton, disant que « *le commandant d'un seul vaisseau* peut être supposé investi de l'autorité convenable pour » accorder une commission comme étant le chef d'une escadre », admit la *Tuscaloosa* à séjourner dans les rades de la colonie, mais il en référa à son gouvernement qui décida au contraire que ce navire devait être considéré comme une prise et saisi à sa prochaine rentrée dans un port de la colonie, ce qui fut fait peu de temps après... le duc de Newcastle soutenait dans sa réponse que la prise gardait toujours son caractère primitif tant qu'elle n'avait pas été condamnée par un jugement d'un tribunal des prises fonctionnant régulièrement. Tous les auteurs, Perels en particulier, prétendent au contraire que le neutre n'est nullement compétent pour apprécier si la prise a été faite régulièrement. En cette circonstance, on pouvait toutefois considérer, sans pour cela se prononcer sur la question de validité de la prise, qu'étant donné les circonstances où se trouvait l'*Alabama*, il n'avait pu être rendu à ce sujet de *jugement régulier*, et que la prise conservait par là même sa qualité de prise. Mis en présence d'une espèce aussi douteuse, le gouverneur, usant de son pouvoir discrétionnaire, eût dû obliger la *Tuscaloosa* à s'éloigner et lui interdire pour l'avenir l'accès des ports et rades de son gouvernement, il eût ainsi évité l'ennui de manquer à la parole donnée en exécutant un ordre qui allait directement contre les engagements qu'il avait pris lui-même. Le gouverneur ayant fait part de ses scrupules au duc de Newcastle, celui-ci l'autorisa à relâcher la *Tuscaloosa* pour ce motif *que la parole donnée ne devait pas être reprise.*

sonniers et les blessés et surtout de se ravitailler en vivres, en charbon et matériel naval et de réparer les avaries.

La question de ravitaillement a pris dans la guerre maritime moderne une importance extrême ; grâce à l'introduction de la vapeur et de l'électricité à bord des navires de guerre, la guerre sur mer s'est trouvée profondément modifiée. Jadis en effet un voilier bon marcheur, ayant son plein de vivres, pouvait, en admettant même que les ports de son pays lui fussent fermés, tenir la mer sans relâcher pendant 5 ou 6 mois ; jamais d'ailleurs les neutres ne lui refusaient les vivres nécessaires pour l'équipage. Aujourd'hui, la vapeur a remplacé le vent, le navire y a gagné d'être maître de ses mouvements, mais, en revanche, ses évolutions sont strictement limitées par la capacité de ses soutes ; le bâtiment de guerre moderne est un monstre insatiable qui, chaque jour, chaque heure, absorbe des quantités énormes de combustible, et quand sa provision de charbon et de matières grasses tire à sa fin, il lui faut de toute nécessité arriver à la renouveler sans quoi le plus formidable cuirassé en pleine mer se trouve aussi inutile, aussi impuissant qu'un trois-mâts privé de voiles.

Or le ravitaillement au large étant en principe considéré après expérience faite comme à peu près impraticable (1), force est bien aux navires qui sont à court de combustibles de venir remplir leurs soutes soit dans un port national s'il est libre et à proximité, soit dans un port neutre. Actuellement, pour un navire de guerre tout dépend donc de la capacité de ses soutes et des facilités de ravitaillement.

Il est à craindre qu'une fois la guerre engagée les belligérants n'aient plus à compter que sur leurs propres ressources ; pendant la guerre franco-allemande, cette question ne présenta pas un grand intérêt (2) ; les Allemands étaient réfugiés dans leurs ports à l'abri de leurs forts et de leurs défenses et les Français maîtres de la mer pouvaient aller se ravitailler à leur guise dans leurs propres ports. La guerre franco-chinoise a permis au contraire d'apprécier toute la gravité de la situation ; les Anglais refusèrent le charbon dans leurs ports et la France se trouva

(1) Dans son Journal (p. 279) le capitaine Semmes relate qu'ayant capturé en pleine mer le charbonnier la *Louisa Hatch*, il essaya *par mer calme* de faire le plein de ses soutes et d'établir, pour cela, entre l'*Alabama* et la prise remorquée un va-et-vient à l'aide d'embarcations ; il dut y renoncer au bout d'une journée ; il put d'ailleurs relâcher avec sa prise dans la petite île de Fernando de Noronha et se ravitailler en rade.

(2) M. Chevalier (*La marine française et la marine allemande en* 1870) fait remarquer que les autorités anglaises, en accordant à l'*Augusta* sur la côte d'Islande par une négligence quelconque plus de charbon que ne le comportait la déclaration de la Grande-Bretagne, manquèrent aux devoirs de neutralité et que la France était en droit de se plaindre tout comme l'Allemagne eût pu le faire si pareil fait s'était produit pour un croiseur français.

obligée d'envoyer à Saïgon le combustible nécessaire par des vapeurs affrétés qui revenaient l'un dans l'autre à 700.000 fr. comme prix de chargement. En outre il y a lieu de penser qu'on verra en temps de guerre les belligérants défendre aux navires neutres de transporter à leur adversaire du charbon qu'ils déclareront contrebande de guerre. Cette question du séjour dans les ports pour ravitailler le navire présente donc un grand intérêt et pour plus de clarté nous l'examinerons sous ses divers aspects en distinguant : A. Le séjour pour ravitaillement en matériel naval, combustible et vivres... et pour réparations ; B. De celui qui est demandé pour reposer les équipages et mettre à terre les prisonniers et les blessés.

A. — *Séjour demandé pour ravitaillement et pour réparations.*

Les facilités de séjour accordées par le neutre aux belligérants en pareilles circonstances tendent de plus en plus à se restreindre ; la plupart des déclarations de neutralité n'accordent cette faveur que dans les cas d'absolue nécessité lorsque des raisons d'humanité ne permettent pas d'agir autrement. On doit admettre cependant en principe que le droit de pénétrer dans les ports et rades est de règle et qu'à moins de disposition formelle en sens contraire les navires belligérants peuvent, en temps de guerre, se comporter, en ces endroits, comme en temps de paix, s'abstenant toutefois de toute hostilité (1).

Déjà en nous occupant du droit d'entrée des navires de guerre belligérants dans les ports neutres nous avons indiqué dans quelle mesure le séjour leur était accordé dans les eaux nationales neutres. Pendant la guerre de 1870-1871, toutes les nations maritimes, à part le Chili, la Hollande, l'Italie, le Japon, le Pérou et le Portugal, refusèrent cette faveur aux navires allemands et français ou ne l'accordèrent que dans la limite de 24 heures. Elles exigèrent pour permettre le séjour prolongé que le navire fût dans l'impossibilité de continuer sa route, soit à cause de

(1) Bonfils (ouvrage cité) : S'il n'y a pas de défense, les navires peuvent demander l'hospitalité usuelle, acheter des provisions, des fournitures, sauf les munitions, et entreprendre les réparations nécessitées par les avaries causées, soit par fortune de mer soit par combats. Nüger (thèse citée) : Si le navire est admis il ne faut pas qu'il puisse se servir du port comme lieu de *ravitaillement* (?)... D'après lui il lui serait permis de se réparer, de prendre des vivres et du charbon pour jusqu'à la relâche prochaine, mais il lui serait défendu de se pourvoir d'armes, de munitions, d'*approvisionnement de guerre* (?) et de renforcer son équipage. V. Azuni, L. II. ch. IV, p. 321 : La façon dont se pratique l'asile est très différente. Parfois les belligérants sont traités de la même façon que s'ils étaient infectés de maladies contagieuses ; lorsque la mer est devenue praticable ou qu'ils se sont procuré les rafraîchissements nécessaires, on les force à partir. Dans certains Etats ils sont reçus avec plus d'indulgence ; on leur permet de communiquer avec d'autres navires et avec la terre mais ils sont soumis à certaines obligations : ils ne peuvent préparer d'hostilités directes, prendre des informations, courir sus à l'ennemi qui arrive dans le port ou le suivre pour le poursuivre.

ses avaries, ou par manque de vivres ou de charbon, encore devait-il dans ces trois cas, une fois ses besoins satisfaits dans la mesure du strict indispensable, reprendre la mer au bout de 24 heures. Nous devons citer toutefois à ce propos un texte d'une grande portée, celui de la Déclaration de Constantinople du 20 novembre 1888 relative au régime international du canal de Suez, article 5, ainsi conçu : « ... Les bâtiments de guerre » des belligérants ne pourront s'y *ravitailler* (?) ou s'y *approvisionner* (?) » que dans la limite nécessaire pour gagner le port le plus voisin. Leur » séjour à Port-Saïd et dans la rade de Suez ne pourra dépasser 24 *heures* » sauf le cas de relâche forcée ; en pareil cas ils seront tenus de » partir le plus tôt possible. Dans la discussion qui s'éleva au sein de la sous-commission chargée du travail préparatoire et de la rédaction du projet de déclaration à soumettre à la délibération de l'assemblée plénière, M. Pierantoni, professeur italien délégué d'Italie, fit remarquer, à propos du séjour dans les ports d'accès du canal de Suez, que le stationnement dans ces ports devait être réglé par les principes généraux du droit international *qui interdisent aux navires belligérants de rester dans un port neutre plus de 24 heures* hors le cas de relâche forcée (p. 53, *Livre Jaune, documents diplomatiques*, Convention internationale pour le libre usage du canal de Suez).

Réparations. — En permettant à un navire belligérant de réparer ses avaries dans ses ports ou ses rades le neutre ne viole pas les règles de la neutralité, il ne fait que remplir un devoir *strict d'humanité.*

Il est d'usage qu'un bâtiment admis à entrer et à séjourner en ces endroits pour se ravitailler et se réparer, justifie de ses besoins en remettant à son arrivée le détail des réparations à exécuter, des vivres et du matériel qui lui sont indispensables, à l'autorité du port qui apprécie, fait contrôler au besoin, et fixe au commandant un délai maximum que ce dernier ne doit pas dépasser (1).

Les réparations seront effectuées suivant le cas par les moyens du bord ou par les moyens de l'industrie locale ; il pourra arriver cependant

(1) A l'arrivée de l'*Alabama* au Cap le gouverneur fit savoir au capitaine Semmes qu'il le priait de lui détailler la nature et l'étendue des vivres et des réparations dont il avait besoin pour lui permettre d'estimer le temps qui serait nécessaire au navire dans le port. Le même jour le capitaine Semmes fit savoir au capitaine que : « ses chaudières avaient besoin de travaux au fer et que les couples demandaient à être calfatés parce qu'ils étaient ouverts ». Peu de jours après le Consul nord-américain se plaignit au gouverneur de ce que le séjour accordé était trop long : l'*Alabama* était depuis six jours déjà à la baie de Saldanha et avait passé en outre près de dix jours sur la côte ; la peinture d'un navire, ajoutait-il, n'était pas comprise dans les *réparations nécessaires* et il n'y avait aucune preuve que l'*Alabama* ne pût reprendre la mer. Le gouverneur lui fit répondre que le capitaine Semmes devait appareiller incessamment, que si d'ailleurs ce dernier prolongeait trop longtemps son séjour des mesures seraient prises à son égard pour l'obliger au départ.

que ces ressources étant l'une et l'autre insuffisantes, le neutre se trouve obligé de prêter son aide d'une façon directe et d'admettre par exemple dans ses propres docks le navire belligérant. En pareille circonstance, il devra agir avec la plus grande réserve et se contenter d'ordonner les réparations strictement indispensables au navire pour reprendre la mer. Il exigera le remboursement immédiat et intégral des frais de cession de matériel et de main-d'œuvre (1). Les déclarations de neutralité des neutres en 1870 permettent toutes sans exception, la plupart même d'une façon explicite, aux navires belligérants de faire effectuer les réparations urgentes. L'Italie n'accordait dans ses ports que les réparations et travaux de nature *à ne pas augmenter l'aptitude aux opérations de guerre*. Perels (p. 143) constate lui aussi qu'il est généralement permis de faire les réparations indispensables aux navires et aux canots.

Ravitaillement. — Nous entendons grouper sous cette désignation tout ce qui constitue en dehors des armes, munitions, matières grasses, combustibles et vivres, l'approvisionnement du magasin général du bord, comme par exemple, les cordages, le cuivre, le fer, le plomb, les clous, le cuir, la toile, la bougie, l'huile pour l'éclairage, les balais, etc. etc.., Dans quelle mesure les navires sont-ils autorisés à renouveler leurs approvisionnements, en ces matières? A défaut d'une prohibition formulée en termes explicites, nous pensons que, d'après les principes ordinaires, le navire admis à séjourner dans un port neutre peut y compléter son stock de matériel naval.

Toutefois, il faut avouer que les déclarations de neutralité sont loin de présenter, à cet égard, toute la précision désirable. L'Angleterre défend *toute fourniture en dehors des vivres*, les Pays-Bas (a. 6) interdisent de livrer des armes et des munitions et d'assister de quelque manière que ce soit pour augmenter l'équipage, *l'armement* (?) ou *l'équipement* (?) — L'Italie (a. 18) permet le *ravitaillement* dans la mesure strictement nécessaire pour la sûreté de la navigation (?). L'Espagne (a. 4) n'autorise que

(1) Le capitaine Semmes (journal, p. 101) raconte que comme commandant du *Sumter*, il était venu avec son navire tout désemparé se réfugier après une croisière de 40 jours à Cadix et que le gouverneur lui avait fait aussitôt donner l'ordre de partir dans les 24 heures. Il répondit (par note du 5 janvier 1862) que son navire faisant beaucoup d'eau et ne pouvant tenir la mer, il avait besoin d'être docké, que, dans ces conditions, il se trouvait contraint de refuser, *de la façon la plus respectueuse*, d'obéir à cet ordre jusqu'à ce que les réparations indispensables eussent été effectuées. On consulta Madrid qui autorisa le séjour. Un ingénieur fut envoyé à bord pour juger de l'état du navire et sur son rapport le *Sumter* fut admis dans le dock de l'Etat le *San-Fernando* où il resta deux jours, on ne lui accorda que les réparations essentielles après quoi il fut pour ainsi dire expulsé du port. Le remboursement des frais fut opéré par le moyen d'une traite remise à Gibraltar au consul espagnol en cette ville.

les *fournitures indispensables* (?) et prohibe le ravitaillement en armes et en munitions. Le Chili (a. 1) défend au navire de prendre à bord aucun objet ayant une *destination belliqueuse* (?), le Pérou (1), lui, interdit de s'*équiper* (?) et de s'armer dans un but de guerre.

Les autres déclarations sont muettes sur ce point. Il y a là à notre avis une grave lacune et nous pensons que les déclarations de neutralité gagneraient à avoir plus de précision sur ce sujet. Perels (p. 243) n'est pas beaucoup plus explicite. « Il est généralement permis, dit-il, de » prendre de l'eau, des provisions et du charbon ; il est défendu d'aug» menter l'équipage et d'embarquer des armes et des munitions. Le » devoir d'un Etat neutre de ne pas permettre et même d'empêcher des » actes de cette espèce est énoncé expressément dans l'a. 6 du traité » conclu à Washington, le 8 mai 1891, entre l'Angleterre et les Etats-Unis » pour arranger le différend de l'*Alabama* » (Pour plus d'explications nous renvoyons à l'annexe nº 2 placée à la fin de cet ouvrage... arbitrage de l'*Alabama*.

Vivres.—D'après Perels (p. 243) il est généralement permis de prendre de l'eau et des provisions. Toutes les déclarations publiées à l'occasion de la guerre de 1870-1871 accordent en effet aux navires belligérants la faculté de faire des vivres, c'est là d'ailleurs, pour le neutre, un *devoir d'humanité*, à l'exécution duquel il lui est peu facile de se refuser. Certains Etats ont toutefois restreint cette fourniture dans la limite strictement indispensable.

Nous référant aux principes généraux, nous pensons, qu'à défaut d'une disposition expresse contraire, le commandant d'un navire français ou allemand en 1870-1871 aurait eu le droit de prendre un approvisionnement complet de vivres, sans toutefois dépasser cette mesure ; car, au delà, ce chargement eût constitué une réserve de guerre qui eût pu servir à ravitailler un navire de guerre de la même nation.

L'Angleterre permit de se ravitailler de vivres *indispensables*. Le Chili (a. 1) s'étant contenté de prohiber le ravitaillement d'objets ayant une destination militaire laissa par là même toute latitude à ce sujet. Les

(1) Nous reportant toujours aux croisières du *Sumter* et de l'*Alabama* nous remarquerons que le capitaine Semmes reçut l'autorisation à Gibraltar de s'approvisionner de *tout le matériel naval* nécessaire, au moyen d'achats en ville ; toutefois il ne put profiter de cette permission, les négociants de ce port lui ayant refusé à l'instigation du consul nord-américain toute fourniture. Une ancre et une chaîne qui lui étaient indispensables lui furent mêmes cédées à titre gracieux par le capitaine anglais Warden. A Porto-Praya (île de Terceira) où l'*Alabama* reçut son armement et son approvisionnement du *Bahama* et de l'*Agrippine*, le capitaine Semmes prit le parti, deux jours de suite, d'appareiller avec ces trois navires et de quitter la rade pour effectuer le transbordement à son bord du matériel, *en dehors des eaux territoriales*.

Etats-Unis autorisèrent l'achat des vivres pour ravitailler les équipages des navires de guerre ou des corsaires. L'Espagne laissa s'approvisionner de vivres indispensables pour l'entretien de l'équipage, l'Italie émit une prescription identique, le Japon admit que les vivres et l'eau nécessaires seraient fournis aux navires publics et privés entrés dans le port après accident.

Les Pays-Bas enfin tolérèrent que les corsaires se fournissent des vivres *indispensables*, les *autres navires* de guerre furent autorisés à prendre le nécessaire jusqu'au *port le plus proche*. C'est cette dernière disposition qui nous semble présenter le plus de précision pour permettre d'apprécier ce qu'il faut entendre par cette expression *vivres indispensables*. L'autorité maritime locale fera bien cependant de se faire remettre à l'arrivée un état des vivres demandés ; elle pourra ainsi contrôler le bien-fondé de cette demande et veiller à ce que les quantités mises réellement à bord ne dépassent pas celles qu'elle aura autorisé à embarquer (1).

Fourniture de charbon et de matières grasses. — Il faut nécessairement comprendre sous l'expression de *charbon* ou de combustible, seule employée dans les déclarations de neutralité, les matières grasses telles que l'huile d'olive et l'huile minérale qui sont indispensables, au même titre que le charbon, pour assurer le fonctionnement de la machine et qui embarquées avec ce dernier, dans une proportion déterminée, sont dépensées parallèlement et doivent être renouvelées en même temps dans une égale mesure. Les déclarations gagneraient en précision en adoptant la désignation qui figure en tête de ce paragraphe, elles permettraient ainsi d'éviter sur ce point, dans les ports, toutes difficultés et la possibilité pour une autorité locale mal disposée de faire preuve de malveillance à l'égard du belligérant malheureux dans la lutte. Il en est en effet des relations internationales comme des relations privées et le *donec eris felix* des anciens prend en temps de guerre une *exceptionnelle justesse*.

Dans le siècle précédent et dans le nôtre, jusqu'au moment de la mise en application de la vapeur à bord des bâtiments, on permit aux navires des belligérants de se fournir dans les ports neutres d'espars, de voiles, de cordages, de tout ce qu'on appelle aujourd'hui le *matériel naval* et qui était nécessaire à un navire à voiles pour lui permettre de commencer ou de continuer une croisière ; les raisons d'humanité ne pouvaient cependant être invoquées pour justifier cet usage. Depuis que la

(1) Le capitaine Semmes cite une seule relâche dans laquelle on lui refusa les vivres qu'il demandait, ce fut à Puerto-Cabello (Venezuela) ; on supposa comme il le dit lui-même qu'il venait avec des exilés vénézuéliens pour essayer de provoquer un soulèvement contre le gouvernement et l'hospitalité lui fut refusée dans le port.

vapeur est venue modifier profondément le navire de guerre les usages internationaux suivis par les neutres pour le ravitaillement dans leurs ports se sont eux aussi étrangement modifiés sans qu'il soit bien facile de se rendre compte pourquoi aujourd'hui on croit devoir refuser aux navires à vapeur des belligérants ce qu'on accordait très facilement et sous une autre forme aux navires à voiles. Nous soupçonnons bien qu'il existe, pour expliquer ce changement, une raison à la fois politique et pratique que nous avons indiquée à propos du canal de Suez et sur laquelle nous ne croyons pas utile d'insister davantage.

La règle est à présent nettement posée à cet égard et on peut la formuler ainsi : Quand un navire de guerre ou un corsaire belligérant vient dans un port neutre renouveler sa provision de combustible et de matières grasses *épuisée*, ces matières ne doivent lui être accordées que dans la mesure *indispensable* pour lui permettre de gagner le port national le plus rapproché, la même facilité ne lui sera accordée de nouveau dans l'un quelconque des mouillages du littoral du neutre qu'après un délai de trois mois écoulé depuis le moment où il aura profité de cet avantage.

Les déclarations publiées en 1870 sont presque toutes rédigées dans le même sens ; la Hollande, qui en 1866 permettait sans restriction aux belligérants de se ravitailler de charbon dans ses ports, adopta en 1870 la règle contraire afin sans doute d'éviter des difficultés avec les belligérants. Voici résumées les dispositions édictées à cet égard par les neutres au début de la guerre franco-allemande : Grande-Bretagne, a. 3 : on ne doit délivrer que le charbon nécessaire pour gagner le port national le plus proche — la provision ne peut être renouvelée qu'après 3 mois sur autorisation spéciale. — Etats-Unis : la règle est la même ; toutefois s'il s'agit d'un navire *mixte* la quantité sera réduite de moitié, la provision ne sera renouvelée avant 3 mois que si, dans cet intervalle, le navire a relâché dans un port de son pays. — Espagne (a. 5) : sa déclaration reproduit exactement la disposition anglaise. — Italie (a. 10) : cette même règle se trouve aggravée en ce sens que les navires de guerre ne peuvent recevoir le charbon que 24 heures après leur arrivée. — Pays-Bas (a, 3 et 4) : les croiseurs sont autorisés à prendre une journée de charbon, les navires de guerre reçoivent au contraire les quantités nécessaires pour gagner le port national le plus proche (1). Au contraire dans

(1) M. Chevalier (ouvrage cité, p. 101) : « l'escadre française qui bloquait les forces alle- » mandes dans la Jahde ne se maintint à son poste qu'à la condition de faire son charbon » à son mouillage habituel entre Helgoland et la terre ». A moins de disposer de forces très supérieures il sera très difficile pour une escadre bloquante de maintenir un blocus effectif pendant longtemps ; étant obligée de rester toujours sous les feux, elle sera tenue de partir pour aller dans un port renouveler sa provision de charbon épuisée.

les ports du Portugal, du Chili, du Pérou, du Japon qui n'avaient édicté à cet égard aucune disposition restrictive, les belligérants étaient autorisés, d'après les principes généraux, à faire le plein des soutes (il eût été difficile, sauf dans les ports du Portugal très voisins des deux États belligérants, de faire autrement) (1).

Nous avons pensé qu'il était intéressant d'examiner quelle méthode devrait être employée par l'autorité locale dans un port neutre pour entourer de garanties suffisantes cette fourniture de charbon et de matières grasses qu'elle aurait autorisé à prendre. Il est certain, et, l'exemple de l'*Augusta* que nous avons cité le prouve suffisamment, que le neutre a le plus grand intérêt à ce que les quantités de combustibles et de matières grasses accordées ne soient pas dépassées, et il est non moins certain que le belligérant, qui a, à cela, un intérêt majeur, arrivera presque toujours avec l'aide du fournisseur, et, quelle que soit la surveillance exercée, à embarquer dans ses soutes plus de charbon que ne le permettra la déclaration. Quand l'autorisation de se ravitailler aura été donnée au belligérant il faut que ce dernier puisse aussi profiter de cet avantage sans en être empêché par les manœuvres ostensibles ou dissimulées du consul de la nation ennemie dans ce port ; pour l'autorité locale tolérer cette situation serait permettre à un des adversaires de faire un acte de guerre sur un territoire neutre. Et cependant il sera très difficile d'empêcher cette tactique d'aboutir, quand un consul se trouvera être dans la ville le seul fournisseur de charbon ou quand, par sa situation commerciale prépondérante, il disposera d'une grande influence sur les négociants de la place. Le seul moyen d'éviter tous ces inconvénients serait à notre avis de faire effectuer cette fourniture par le moyen des magasins de l'Etat, les matières cédées seraient ensuite remboursées au moyen de reversement en nature fait à ces magasins par le fournisseur des navires ou bien en va-

(1) Nous empruntons à l'ouvrage de M. Nagao Ariga sur la récente guerre sino-japonaise un détail très curieux au point de vue du ravitaillement en charbon. Un décret impérial du 4 août 1894 ayant autorisé les Chinois résidant au Japon à continuer d'exercer leur commerce en ce pays, M. Ariga fait suivre le texte de ce décret (p. 24) des réflexions suivantes (p. 28). « Les considérations pratiques qui déterminèrent le Gouvernement impérial à agir ainsi n'étaient pas sans valeur. La prohibition du commerce avec la Chine devait nuire au développement économique du Japon. Au début de la guerre les journaux japonais firent entendre de vives protestations, disant que les négociants européens achetaient du charbon de terre au Japon pour le revendre en Chine. Le Gouvernement ne crut pas devoir tenir compte de ces reproches. Il pensa non sans raison que la Chine ne serait pas dans l'embarras quand même elle ne recevrait pas du Japon le charbon dont elle avait besoin, elle s'adresserait alors pour se le procurer à l'Angleterre ou à tout autre pays étranger. De la sorte l'ordre prohibitif du Japon n'aurait servi qu'à lui faire perdre un débouché pour ses charbons ; de ce fait sans aucune compensation le pays aurait subi un préjudice considérable. C'est pour cela que l'article 1 a stipulé que les Chinois résidant au Japon pourraient continuer à vaquer à leurs occupations légales et pacifiques ».

leur au moyen d'une traite et d'après le cours moyen du marché si le navire avait rencontré un mauvais vouloir évident parmi les négociants du port. On pourrait ainsi avoir la certitude presque complète que les quantités ne seraient pas dépassées et que d'un autre côté les règles d'impartialité seraient strictement observées à l'égard des deux adversaires qui n'auraient pas à compter avec les coalitions de la place. Le Journal du capitaine Semmes nous donne, au sujet de ces fournitures de charbon, des détails très précis et pleins d'intérêt : Pendant ses croisières avec le *Sumter* et l'*Alabama* le combustible ne lui fut refusé qu'à Puerto-Cabello (Venezuela), à Cayenne, à cause de l'insuffisance du stock d'approvisionnement et à Cadix (1). Au contraire le charbon lui fut accordé à Cienfuegos (Espagnol), à Curaçao (Hollandais), à Port d'Espagne de la Trinité (Anglais), à Paramaribo, à la Martinique, à Maranhao et généralement dans toutes les relâches, mais dans certains ports il rencontra de grandes difficultés pour effectuer son chargement à cause des manœuvres des consuls nord-américains de la ville. A *Paramaribo*, le consul yankee commence par protester auprès du gouverneur contre l'autorisation accordée, puis battu de ce côté, il essaie d'accaparer tout le charbon disponible, puis de noliser toutes les gabarres, d'embaucher tout le personnel des débardeurs et l'embarquement du charbon ne peut se faire qu'avec la plus grande difficulté et d'une façon incomplète. A *Maranhao*, la traite du capitaine Semmes ne peut se négocier, il faut qu'un compatriote confédéré fasse les avances de fonds nécessaires pour obtenir la livraison du combustible (2) ; à Gibraltar, les négociants sous l'influence du consul nord-américain s'entendent entre eux pour refuser au *Sumter* toute fourniture. Le capitaine Semmes ayant alors prié le gouverneur de lui céder le charbon nécessaire, ce dernier demande des ordres à Londres qui lui interdit de faire opérer la livraison par les magasins de l'arsenal.

(1) Bien qu'il ait négligé de s'expliquer à ce sujet, il est à présumer que le capitaine Semmes se vit refuser le charbon dans les ports qu'il visita une seconde fois dans un délai moindre de 3 mois ; il s'arrangea alors d'une autre façon pour se ravitailler et donna rendez-vous à un charbonnier en un point désigné d'une *côte déserte* où il se rendait ensuite pour faire le plein des soutes. Dans l'année 1863 l'*Agrippine* le ravitailla 2 fois de la sorte. Il essaya une fois de faire son charbon en pleine mer à l'aide d'un charbonnier qu'il avait capturé, mais cette tentative infructueuse ne fut pas renouvelée.

(2) En 1870 pareil fait se produisit pour les navires français en relâche à Sydney et à Melbourne ; ce fut un fournisseur anglais de cette ville, M. White, qui consentit à endosser les traites émises ; quelque temps après il reçut du Ministre de la marine pour ce service signalé un témoignage de satisfaction très flatteur que nous avons pu lire pendant notre campagne en 1892 et 1893 sur le *Duchaffault* dans le Pacifique.

B. — *Séjour accordé pour reposer les équipages et mettre à terre les prisonniers et les blessés.*

L'équipage d'un navire de guerre en croisière peut se trouver, à la suite de veilles répétées, amené à un point de fatigue tel qu'on puisse considérer comme un devoir normal d'*humanité* de lui accorder l'abri du port neutre pendant 24 heures ; toutes les déclarations permettent d'ailleurs le séjour pour une journée ; si d'ailleurs le croiseur a à son bord des prisonniers il devra, en arrivant, demander l'autorisation de les mettre à terre et cette autorisation, *par raison d'humanité*, ne devra jamais lui être refusée ; remarquons en effet que, sur les navires ennemis capturés, se rencontreront souvent de nombreux passagers *neutres* qui devront rester le plus possible en dehors de ces aventures. La journée de séjour pourra cependant être considérée comme suffisante pour assurer ce service (1).

Mais l'évacuation dans un hôpital à terre des blessés demandera toujours beaucoup plus de temps ; l'état de la mer en rade empêchera parfois pendant plusieurs jours de suite de procéder à ce débarquement ; il est assez singulier que cette hypothèse ait été absolument négligée dans les principales déclarations de neutralité qui ne prévoient que trois raisons pour accorder le séjour prolongé : les *avaries*, le *danger de mer* et le *manque de vivres et de combustible.* Et cependant il serait indispensable à notre avis de faire figurer cette *mesure d'humanité* dans toutes les déclarations et d'accorder à tous les blessés des navires belligérants l'entrée des hôpitaux à terre sous cette condition toutefois que ces blessés s'engageraient à ne plus servir pour le reste de la campagne et, une fois rétablis, seraient retenus dans la ville.

En cette matière de séjour, ce qu'il faut éviter avant tout, c'est que le belligérant n'invoque pour obtenir l'asile un motif erroné et qu'il n'use ensuite de cette faveur qui lui aura été accordée, pour préparer ou faciliter une opération de guerre.

(1) Partout cette autorisation fut accordée au capitaine Semmes qui arrivait régulièrement au mouillage son bateau littéralement chargé de prisonniers. Quand il faisait une capture en vue de côte il obligeait parfois l'équipage et les passagers à gagner la terre avec les embarcations ; quand la prise avait lieu au large et qu'il n'avait plus de place à son bord il relâchait sur caution le dernier navire capturé et lui confiait tous ses prisonniers après avoir exigé la promesse solennelle de ces derniers de ne plus servir pendant la durée de la guerre. C'était là ce qu'il appelait le *navire parlementaire*. Les prisonniers neutres étaient parfois sur leur demande embarqués à bord des navires de même nationalité rencontrés en mer.

3° *Précautions prises pour éviter que les belligérants ne tirent parti de l'asile qui leur est accordé pour se livrer contre leurs adversaires à des actes d'hostilité ou pour préparer des opérations de guerre.*

L'asile accordé dans un port neutre à un navire de guerre belligérant donne, avons-nous dit, à ce dernier un avantage marqué sur son adversaire. Certain d'être lui-même à l'abri d'une attaque il choisit son moment, s'entoure de renseignements sur les mouvements et la force relative de son ennemi qu'il peut dans ces conditions assez facilement surprendre et battre si le neutre n'y met obstacle. Il est aisé par là même de se rendre compte pourquoi les déclarations de neutralité ont restreint dans les limites les plus étroites les facilités d'entrée et de séjour accordées dans les ports et rades neutres ; il faut en effet que la nation restée en paix, tout en remplissant les devoirs d'hospitalité, ne s'expose pas à encourir de trop graves responsabilités à l'égard des belligérants. La même disposition interdisant toute hostilité directe et indirecte (combat-concentration de forces, poste d'observation, embuscade) dans les eaux intérieures et les eaux littorales des neutres se trouve reproduite dans presque toutes les déclarations de 1870 et à peu près dans les mêmes termes (Angleterre a. 1, États-Unis § Ier, Italie a. 9, Portugal a. 3 § 1, Chili a. 1, Pérou a. 1, Japon § Ier ; les autres pays n'ont pas édicté de prescription à ce sujet, jugeant sans doute cette mesure inutile).

Le neutre est donc tenu, pour se mettre à l'abri de tout reproche, de prendre à l'égard du belligérant admis de solides garanties et d'entourer l'entrée et la sortie de ce dernier dans ses eaux intérieures de certaines précautions ; en accordant à leurs navires l'hospitalité dans ses ports, le neutre a contracté, par là même, à l'égard des deux adversaires, l'obligation très nette de les protéger contre toute attaque de leur ennemi et contre toute entreprise malveillante de ses partisans. Il tiendra la main par exemple à ce qu'aucun navire belligérant ne reçoive d'une façon ostensible des renseignements militaires de son consul, et si ce bâtiment croise au large en face du port attendant la sortie de l'adversaire, il veillera qu'il ne soit établi avec lui aucune communication à l'aide de signaux ou d'embarcations, il ne tolérera pas davantage que les consuls viennent par leurs manœuvres entraver le ravitaillement et l'exécution des réparations autorisées ou qu'ils essaient de faire révolter ou déserter les équipages des navires de la nation ennemie.

Si deux navires belligérants viennent à se rencontrer dans les eaux neutres, il est à présumer que le plus fort voudra toujours profiter de l'occasion pour écraser son adversaire ; le neutre devra protéger le navire réfugié contre toute attaque de son ennemi ; si celui-ci se présente pour

entrer avec des intentions hostiles, l'autorité du port devra exiger qu'il se retire sur le champ et établisse son poste d'observation à 5 ou 6 milles au large en dehors des eaux littorales, *hors de portée de vue* selon l'expression employée par le capitaine Semmes dans une note au gouverneur de la Martinique. Si au contraire ce bâtiment se trouve autorisé à entrer, son commandant devra au préalable s'engager à respecter la tranquillité du port et effectuer sa sortie 24 heures au moins après celle de son adversaire.

Deux forces ennemies, dit Ortolan, peuvent se rencontrer dans une rade ou se trouver mouillées ensemble dans des mers littorales ou dans des rades neutres. Dans ces rencontres, la qualité d'ennemi cesse momentanément d'exister, car les droits de la guerre ne peuvent s'exercer que sur les deux territoires des belligérants ou sur celui qui n'appartient à personne. Ces principes sont établis par les publicistes les plus éminents, admis par les coutumes et les conventions internationales. Nous pensons toutefois que le neutre agira prudemment en prenant à l'avance toutes les précautions utiles et en évitant que les belligérants ne soient tentés de profiter d'occasions propices. Par exemple, avant de permettre l'entrée sur rade d'un navire de guerre, il fera remettre une copie traduite de la déclaration de neutralité (1) au commandant qui devra s'engager formellement et *par écrit* à conformer sa conduite aux dispositions contenues dans ce texte sous peine de se voir refuser l'admission et le séjour dans le port ; il fixera ensuite des lieux d'ancrage distincts pour les adversaires et obtiendra des commandants que les équipages soient consignés à bord pendant leur séjour sur rade ou bien, si cette réclusion lui semble être trop pénible, qu'ils soient envoyés à terre d'une façon alternative tous les deux jours de façon à éviter les provocations et les rixes (2). Les exemples d'hostilités commises par les adversaires l'un contre l'autre au mépris de la neutralité d'un port neutre sont rares relativement, certains d'entre eux sont restés célèbres : nous avons cité précédemment l'affaire du port de la Praya (îles du Cap Vert), dans lequel le bailli de Suffren vint en 1781 attaquer l'escadre anglaise au mouillage ; la viola-

(1) Ce sont les deux adversaires qui ont surtout intérêt à pouvoir peser exactement les termes de ces documents et nous croyons que pour ceux-ci, il serait avantageux d'établir leur texte original en langue française adoptée généralement comme langue diplomatique. Ce texte serait traduit ensuite dans la langue du neutre et suivant les besoins en cas de guerre dans celle des deux belligérants.

(2) C'est là une mesure que, *même en temps de paix*, les commandants des navires de guerre de nationalité différente sont parfois obligés d'adopter quand, se trouvant ensemble dans une rade ou un port étranger, ils sentent dans leurs équipages des sentiments d'antipathie réciproques et bien marqués qui ne demandent qu'à se manifester à la première occasion favorable.

tion des eaux neutres du port d'Egvaag commise le 8 février 1801 par le cutter *anglais* « Achilles » ; celle d'Oster Risoer (Norvège) commise en 1801 par la frégate *anglaise* capitaine Hamstead et enfin l'enlèvement de la *Florida* accompli sur rade de Bahia le 7 octobre 1854 par le croiseur fédéré le *Wassachusett*. Nous relaterons encore les deux affaires célèbres de la frégate française la *Modeste* dans le port de Gênes et celle de Fayals.

Le récit de la prise de la *Modeste* par un navire de guerre anglais se trouve rapporté dans l'auteur italien Azuni (t. II, ch. V, § 1) et dans l'auteur espagnol le chevalier d'Abren (*Tractato de las presas maritimas*, part. I, ch. V, § 16) (1), le voici très succinct : En juin 1794, la frégate la *Modeste* se trouvait sur rade de Gênes lorsqu'un navire anglais de force supérieure entra au mouillage et vint se placer près du français. Au même moment et sans que rien eût pu faire prévoir à bord de ce bâtiment cette attaque préparée à l'avance, des ponts volants furent jetés du navire anglais sur la *Modeste* et l'équipage surpris à l'improviste et sans armes fut jeté par dessus bord, poursuivi par les embarcations et massacré sans pitié en rade et sur le pont.

Ce commandant anglais (dont le nom méritait de passer à la postérité) procura à son pays, par cette prise, un avantage matériel de mince importance, à défaut d'honneur militaire la sagesse pratique eût dû le retenir et le garder d'infliger au nom anglais la tache de ce forfait.

On trouve dans Calvo (L. III) l'affaire de Fayals racontée avec de longs détails. Le 26 septembre 1814 un corsaire des États-Unis, le *Général Armstrong*, capitaine Reid, relâcha dans le port de Fayals (une des îles du Cap Vert) et y fut suivi quelques heures après par une escadre anglaise commandée par le commodore Lloyd. Pendant la nuit des chaloupes de l'escadre s'étant approchées trop près du corsaire américain celui-ci craignant une attaque exécuta sur elles un feu de mousqueterie qui blessa ou tua plusieurs Anglais.

Le lendemain le *Général Armstrong* attaqué par l'escadre fut abandonné et détruit par son capitaine. Le gouvernement américain formula alors auprès de la Cour de Lisbonne une demande de réparations et exigea une large indemnité pour ce qu'il considérait comme un manque absolu aux devoirs d'hospitalité. — Le Portugal allégua pour sa défense que le capitaine américain avait le premier manqué à ses devoirs, que, d'ailleurs, la

(1) Le chevalier d'Abren se livre même à ce propos à une violente diatribe contre la nation coupable de cette violation. « Les Anglais, dit-il, sont les seuls qui se soient livrés à des » attentats de ce genre sans respect aucun du droit et qui, contre toute raison, se soient emparés des vaisseaux de leurs ennemis à la vue même et sous les canons des ports neutres ».

faiblesse de la garnison de l'île et le délabrement de l'artillerie des forts rendaient impossible toute intervention armée ; que, le gouverneur avait fait tous ses efforts auprès du commodore Lloyd pour obtenir la cessation des hostilités. Pendant de longues années des notes furent échangées entre les deux gouvernements sans amener de résultat, enfin en 1851, la question fut soumise à l'*arbitrage* du Président de la République française. La sentence qui fut rendue le 30 novembre 1852 repoussa les demandes du gouvernement américain par cette raison que le *Général Armstrong*, ayant engagé le premier les hostilités, le gouvernement portugais ne pouvait être rendu responsable des résultats d'une collision qui avait eu lieu au mépris de ses droits de souveraineté en violation de la neutralité de son territoire, et, sans que les officiers locaux eussent été requis en temps utile, et mis en demeure d'accorder aide et protection (1).

Sortie des navires de guerre. — Règle des 24 heures.

Nous avons déjà signalé quelques-unes des mesures que doit prendre le neutre chargé de faire respecter par les belligérants la neutralité de ses eaux ; l'une des plus importantes, celle qu'on retrouve très nettement indiquée dans toutes les déclarations de neutralité, est celle qui consiste à empêcher la sortie simultanée du port, des navires ennemis ou leur rencontre dans les parages avoisinants, parce que, dit Perels, la poursuite qui s'ensuivrait impliquerait le commencement de l'acte d'hostilité sur le territoire neutre. Cette mesure de précaution constitue ce qu'on appelle la *règle des 24 heures*.

Cette coutume commença à s'établir pendant le 18e siècle ; quelques traités à partir de 1780 la relatent même d'une manière expresse, mais, ils sont tous conclus entre des puissances chrétiennes et les barbaresques dont, paraît-il, on avait des raisons toutes spéciales de se défier. A partir de cette même époque les lois intérieures des divers États ont précisé cette règle importante que nous formulerons ainsi : un bâtiment de guerre belligérant qui a été admis dans une rade ou un port neutre peut, après avoir prévenu l'autorité locale, quitter son mouillage et partir quand il lui convient (2), à moins qu'un navire de guerre ou marchand

(1) Il est à remarquer que le Portugal en sa qualité de puissance de troisième ordre se trouve exposé souvent à des violations de neutralité de ce genre, les affaires de Sagres, de la Praya, et de Fayals le prouvent surabondamment. Cette situation mérite de retenir l'attention et d'engager les petits Etats neutres à se liguer pour résister aux entreprises des belligérants puissants. (Nous reviendrons sur ce point dans la conclusion de ce travail.)

(2) Peut-être cette formule est-elle un peu trop générale ; en 1870 certaines nations imposaient à ces navires un séjour minimum de 24 heures sur rade avant de leur permettre de partir.

de l'autre belligérant n'ait été signalé au large ou ne soit en vue. Toutefois, si un bâtiment public ou privé de l'adversaire se trouve en même temps que lui sur rade, le tour de priorité pour l'appareillage sera réglé entre eux par l'autorité du port qui tiendra la main à ce qu'un intervalle de 24 heures s'écoule entre la sortie des deux adversaires de façon à permettre au premier de dévoiler le secret de sa route au second. Cet intervalle pourra même être prolongé si le premier navire contrarié dans sa marche est resté en vue après 24 heures; on ne devra user de cette dernière faculté qu'avec une grande réserve, car, le plus souvent, le navire resté en vue aura essayé par cette manœuvre d'entraver la sortie et la disponibilité de son adversaire. Cette règle ne s'applique pas aux navires marchands des belligérants entre eux.

Il peut se faire qu'on éprouve une difficulté pour décider auquel des deux adversaires appartiendra le tour de priorité, l'usage général décide que cet avantage revient à celui des belligérants qui est entré le premier, mais, s'il laisse passer le délai de 24 heures qui lui est accordé, ce tour passe au second adversaire qui doit toutefois prévenir l'autorité, 24 heures à l'avance, afin que le premier puisse au besoin user du droit de préférence qu'il a acquis (1). Un exemple bien remarquable de la mise en application de ce droit de priorité nous est donné par Ortolan (L. III, ch. 8, t. II, p. 249).

En 1759 une escadre française commandée par M. de Castillon entra à Cadix pour y chercher un refuge contre le gros temps et fut suivie dans ce port par une escadre anglaise très supérieure en force. La priorité de départ appartenait aux navires français mais M. de Castillon jugeant que l'état de la mer ne permettait pas de sortir, l'amiral anglais demanda à partir, et voulut faire courir le délai de 24 heures accordé à son adversaire à partir de l'heure où il avait lui-même manifesté au gouverneur son désir d'appareiller. Mais, ce dernier fit justice de cette prétention; le délai de 24 heures n'avait pu commencer à courir puisque l'état du temps empêchait la sortie, et, l'escadre anglaise fut retenue dans le port jusqu'à l'expiration des 24 heures, depuis le moment de l'appareillage des navires français qui avaient profité d'un tour de départ alternatif fixé par l'autorité espagnole. Quelques États neutres dans leurs déclarations, et, avec eux, quelques auteurs, ont voulu rendre encore plus stricte *la règle des 24 heures* en spécifiant qu'elle devait être appliquée même entre un navire de guerre et un bâtiment de commerce neutre contre lequel pouvait s'exercer le droit de visite et même de saisie en cas de transport de con-

(1) D'après le règlement autrichien de 1803, a. 3 : « Bien entendu que le bâtiment qui a jeté l'ancre dans le port le premier conservera la faculté de se remettre en mer avant ou après l'autre ».

trebande de guerre. A notre avis, le principe est déjà suffisamment rigoureux tel qu'il est posé ; les navires chargés de contrebande s'exposent en pleine mer à courir le risque de la capture et leur situation n'est pas si intéressante qu'on doive, dans leur intérêt, retenir indéfiniment au mouillage le navire de guerre belligérant prêt à partir; les ports de refuge des neutres, surtout s'ils étaient très fréquentés, pourraient devenir ainsi, si l'autorité locale manifestait quelque malveillance, de véritables traquenards pour les navires des nations en guerre.

On a, depuis longtemps, proposé des moyens pratiques pour alléger la rigueur de cette règle, tout en gardant aux navires qui avaient l'avantage du tour, des garanties suffisantes.

Le premier procédé, fort simple en théorie, nous paraît devoir, dans la pratique, amener des complications inextricables, il se trouve nettement exposé dans l'article 5 du règlement toscan de 1778 ainsi formulé...... i capitani dei bastimenti de guerra *sempre che vorrano partire* o commandanti delle flotte o squadre *una volta per tutto* diano la *loro parola di onore ai governatori* di Livorno o di Portoferrajo *de* non *molestare* i bastimenti marcati o quelli che fossera alle viste o quelli partiti dentro le 24 ore di *qualunque nazione* o bandiera siano.

On le retrouve encore dans l'O. autrichienne de 1803 qui impose aux commandants des navires de guerre l'obligation de donner aux capitaines de port leur parole d'honneur d'attendre en mer, l'expiration d'un délai de 24 heures, avant de poursuivre ou d'attaquer les navires ennemis.

Hautefeuille approuve hautement ce procédé et il précise en ces termes l'engagement du commandant : « Le commandant qui a donné sa parole d'honneur s'est engagé à respecter tous les navires qui sans cet avantage auraient pu s'écarter de sa route, cette parole est exigée à chaque sortie du commandant d'un navire isolé et une seule fois pendant la campagne, pour un chef d'escadre. Cette mesure de la parole d'honneur est préférable, dit-il, à l'application rigoureuse de la règle de 24 heures, l'officier est plus lié par sa parole que par tout traité et ne la violera même pas s'il est sûr de ne pas être blâmé par son gouvernement, mais il importe, ajoute-t-il, d'en préciser l'étendue, les *règlements n'étant pas suffisamment explicites* ».

D'après ce même auteur (Hautefeuille, *Histoire*, p. 424. *Droits et devoirs*, t. II, p. 123) le commandant est tenu de respecter pendant leur permier voyage, jusqu'à la relâche prochaine, les navires rencontrés. En effet, il devait rester au port pendant 24 heures et ce délai avait pour but de donner aux navires une avance sur lui, pour lui permettre de dérober le secret de leur route ; 24 heures d'avance, pendant lesquelles on peut manœuvrer librement, suffisant en général, dit-il, pour faire perdre toute

trace d'un navire, pour empêcher qu'il soit possible de le joindre. Si le belligérant est autorisé à sortir, c'est sous la condition qu'il n'enlèvera pas au navire sorti avant lui les avantages qu'il devait tirer de ce délai de 24 heures. Cette faveur a mis le belligérant à même d'apprécier la route, de suivre le navire, ce à quoi il n'eût pas pensé sans cela et, pour éviter toute difficulté, le commandant est tenu sur sa parole de ne pas attaquer le navire sorti avant lui pendant le voyage entrepris, quelque temps que devra durer cette traversée.

Pour nous, nous trouvons que le procédé autrichien ainsi développé par Hautefeuille est loin d'avoir gagné en clarté et en précision ; si on voulait l'entendre de la sorte on se heurterait à des difficultés sans nombre, aussi nous préférons nous en tenir à la lettre de ce règlement qui nous semble donner des garanties suffisantes. Le neutre n'a à faire respecter que la neutralité de ses eaux nationales et côtières, son pouvoir expire avec ses droits et ses devoirs sur la limite frontière de sa mer littorale, et, du moment qu'il a obtenu du commandant autorisé à sortir, l'engagement d'honneur de stationner pendant 24 heures sur cette limite et de s'abstenir, pendant ce délai, de toute hostilité, de tout acte de guerre contre les navires de son adversaire et des neutres, nous pensons qu'il a rempli toutes ses obligations et qu'il n'a pas à se préoccuper d'autre chose. Peut-être, cependant, dans ces conditions, y aurait-il avantage à demander *par écrit* cet engagement au commandant afin que le navire neutre ou ennemi qui, par la suite, voudrait prétendre qu'il a été visité ou capturé en violation de cet engagement puisse demander la production de cet écrit devant le tribunal des prises, comme moyen de preuve, pour appuyer le bien-fondé de sa réclamation.

La déclaration portugaise de 1870 présente avec ce règlement autrichien une certaine analogie, elle laisse toutefois à l'autorité locale une plus grande latitude. A. 3, § 4. « Les bâtiments de guerre des belligérants ne peuvent quitter le port avant que 24 heures se soient écoulées » depuis le départ d'un navire *appartenant à une nation avec laquelle ils* » *se trouvent en guerre*, à moins qu'ils aient été dispensés de l'observation de ce délai par les autorités compétentes en fournissant *les garanties suffisantes pour assurer* qu'ils n'entreprendront aucun acte » d'hostilité contre le navire ennemi ».

Le deuxième procédé est exposé dans la déclaration des États-Unis, assez succinctement il est vrai, et nous pensons que c'est celui-là qui offre dans la pratique le plus de garanties et de facilités. En voyant l'énoncé de la règle des 24 heures on peut se demander en effet si le navire de guerre entré dans un port neutre où sont déjà mouillés une vingtaine de navires de son adversaire (de guerre ou marchands) devra

attendre, pour trouver son tour de départ et partir, que vingt fois 24 heures se soient écoulées.

La déclaration des États-Unis répond à cette objection... il devra toujours dans un port être laissé 24 heures de délai entre les appareillages alternatifs des deux belligérants, mais, c'est là un délai maximum qui ne pourra être prolongé sous le prétexte de départs successifs de navires ennemis, tout au plus, et dans certains cas exceptionnels, l'autorité locale pourra-t-elle étendre cet intervalle dans la mesure nécessaire pour assurer la neutralité des eaux.

On peut entendre il nous semble cette disposition de cette façon : dans un port où se trouveront mouillés en même temps des navires allemands et français l'autorité fixera à *chacune des nations* (*et non à chacun des navires*) un tour de départ alternatif avec un intervalle de 24 heures entre chacun de ces tours, le premier qui sera entré dans le port gardant l'avantage de choisir le premier ou le second tour à sa convenance.

Nous pensons que cette mesure ainsi entendue présente une grande simplicité d'application, qu'elle n'expose à aucune surprise et qu'elle mérite comme telle de trouver sa place dans toutes les déclarations de neutralité. Les déclarations des autres États neutres en 1870 formulent cette règle de 24 heures mais sans la préciser aucunement, de sorte que l'autorité locale eût pu faire preuve de malveillance tout en s'en tenant à la lettre du document (V. Angleterre a. 2, Italie a. 2, Espagne a. 6, Chili a. 2, Pérou a. 2)...... Ajoutons que ces États n'avaient tous envisagé que la sortie alternative de *navires belligérants* (publics ou privés), aucun n'avait songé à mettre sur le même pied les navires des neutres (1).

Nous avons laissé de côté avec intention la *déclaration de neutralité du Japon en* 1870 qui donna lieu à un incident assez curieux cité dans Perels (appendices). Le gouvernement japonais avait décidé, qu'au cas où *deux navires de guerre ennemis* seraient entrés dans le même mouillage, celui qui serait sorti le premier obligerait, par là même, son adversaire à retarder son départ de 24 heures après son propre appareillage.

L'incident suivant se produisit quelque temps après l'ouverture des hostilités : Le *Rhin*, steamer de commerce allemand, se trouvait mouillé sur rade de Yokohama en même temps que le navire français le *Linois*. Le 8 octobre, celui-ci voyant le *Rhin* prendre ses dispositions d'appareil-

(1) On peut signaler la même absence de précision dans la déclaration de Constantinople du 29 octobre 1888 relative au régime définitif donné au canal de Suez ; l'article 5 est ainsi conçu : Un intervalle de 24 heures devra toujours s'écouler entre la sortie d'un port d'accès d'un navire belligérant et le départ d'un navire appartenant à la puissance ennemie. Il n'est, encore ici, remarquons-le, nullement question des navires de commerce neutres, pas plus que dans les déclarations de neutralité.

lage quitta le mouillage avant lui, *ce qui était son droit absolu*, d'après les termes de la déclaration et alla croiser au large. Le chargé d'affaires allemand M. Brand, se plaignit dans une note du 11 octobre 1870 au gouvernement japonais, disant que le *Linois* avait violé les termes de la déclaration de neutralité de ce pays. Il nous semble que cette plainte n'était nullement fondée au moins contre le *Linois*, la lettre sinon l'esprit de la déclaration, avait été respectée par le navire français, c'était à l'autorité du pays d'en préciser et d'en compléter les termes.

Le gouvernement japonais en cette occasion se comporta d'ailleurs avec une grande sagesse ; refusant de prendre parti directement dans le débat il se contenta de compléter de la façon suivante les articles 3 et 4 de sa déclaration qui présentaient en effet des lacunes :

« Art. 3. — Dans les 24 heures qui suivent le départ d'un *navire de* » *commerce* de l'une des parties belligérantes aucun navire de guerre » de l'autre partie ne peut quitter le port ».

Art. 4. — Les ports japonais et les eaux japonaises ne peuvent devenir les bases d'opérations de guerre. Il n'est point permis de croiser dans les limites de ces eaux pour empêcher l'entrée ou la sortie des navires de l'autre puissance ou de se servir des eaux japonaises pour s'y cacher dans un but d'hostilité (1).

Le neutre doit veiller à ce que toutes les conditions imposées aux belligérants soient par eux rigoureusement observées, il doit les y obliger, de force au besoin, s'ils veulent sortir avant pour poursuivre l'ennemi ou aller à sa rencontre ; et, s'ils ont réussi à partir, il doit exiger d'eux, dit Hautefeuille, une réparation matérielle et morale, sinon le neutre sera considéré comme ennemi. Si les réparations demandées, ajoute-t-il, sont refusées, il peut interdire l'asile à la nation du coupable et l'accorder à l'autre sans pour cela manquer à ses devoirs d'impartialité.

(1) Nous tenons d'un officier de marine français, qui assistait à ces événements, que cette rectification dans les termes de sa déclaration ne put être obtenue du gouvernement japonais par le chargé d'affaires allemand qu'avec une assez grande difficulté ; la rédaction primitive de cette déclaration avait été en effet établie sur les données de M. Brand lui-même. Ce dernier ayant menacé de faire user de représailles, en cas de besoin, contre les établissements de la concession française à terre, l'amiral français Dupré adressa à l'amiral allemand présent sur rade un cartel, après quoi, il appareilla avec son escadre pour attendre au large son adversaire. Mais celui-ci demeura au mouillage. Pendant presque toute la durée des hostilités, les navires de commerce allemands observèrent la même tactique de peur de se faire capturer en haute mer.

CONCLUSION

Nous ne reprendrons pas une seconde fois, à propos des *eaux nationales*, la question des réparations auxquelles les neutres peuvent être tenus à l'égard des belligérants lésés ; les exemples nombreux que nous avons cités ont suffisamment prouvé combien une nation de second ordre, restée neutre dans une lutte entre deux grandes puissances, se trouve exposée à toutes les violences, combien elle risque, si elle *n'a pas préparé à l'avance la résistance*, de voir sa souveraineté violée et sa frontière envahie. Mais l'histoire présente aussi des faits plus réconfortants, plus rassurants pour l'avenir et ce sont ces faits que nous prendrons comme exemples, comme *phares directeurs*, pour leur demander de nous conduire à la conclusion de ce travail.

De nos jours, grâce à la diffusion rapide de la pensée qui permet *surtout aux hautes intelligences de chaque pays*, de se faire partout connaître et comprendre et d'affirmer de plus en plus la puissance de la saine raison sur les esprits, grâce à la fréquence des congrès internationaux dans lesquels des hommes supérieurs de toutes les nationalités et de toutes les classes de la société peuvent se connaître et s'apprécier, grâce aussi à la facilité et à la rapidité des voyages, on arrive à connaître plus exactement la vie intime des peuples étrangers, à éprouver des sympathies communes, et de cette continuité de rapports naissent un respect et une tolérance réciproques qui portent aux mutuelles concessions.

L'idée de la patrie n'a rien perdu pour cela de sa force, elle reste aussi profondément gravée dans tous les cœurs généreux, qui pour elle sont toujours prêts à tous les sacrifices, mais, cette idée devient plus noble et plus pure, dépouillée qu'elle est de ses impuretés. Près de sa propre Patrie, on admet que d'autres nationalités vivent et se développent, qu'elles forment dans leur ensemble une *grande association*, sorte de *Magna Civitas*, d'où l'injustice et la violence sont exclues, qui a son fondement dans la conscience universelle des peuples et dont l'influence faible encore tend à devenir prépondérante. Pour développer ce nouveau domaine, pour le protéger, l'Institut de droit international a fait et fait tous les jours de merveilleux efforts, mais toutes les conquêtes seront vaines si le droit des nations faibles à l'égard des grands États ne peut arriver à se fixer d'une façon suffisamment solide pour lui permettre d'opposer une résistance invincible aux entreprises ambitieuses et mesquines des *puissants par la force*. Ce jour-là seulement, quand il aura prouvé sa vitalité et son énergie, *le nouveau droit des gens sera fondé*

parce qu'il aura sa sanction. Le seul moyen pratique d'arriver à ce résultat, et, d'empêcher que la neutralité des États de second ordre ne soit violée, c'est, pour ces derniers, de s'assurer *dès le temps de paix* contre cette éventualité, sans attendre que les hostilités aient éclaté et, de constituer, *dès à présent*, une sorte de ligue défensive armée, sorte de *neutralité générale, permanente et volontaire* (se rapprochant de celles de la Suisse et de la Belgique) placée pendant la guerre sous le patronage de celle des grandes puissances qui n'aurait pas pris part elle-même à la lutte engagée. Leurs déclarations de neutralité arrêtées sur *les mêmes bases* (1) contiendraient *toutes* cette clause *expresse* que, si une difficulté grave venait à s'élever entre eux et les belligérants, sur un point qui pourrait donner lieu à une contestation réelle et sérieuse, cette affaire serait déférée à l'arbitrage de la seule personnalité internationale qui reste immuable dans le temps « parce que son royaume n'est pas de ce monde » et qui, en raison même de son caractère de puissance exclusivement spirituelle, se trouve plus que toute autre à l'abri d'une compréhension étroite et injuste des faits extérieurs du monde politique et protégée de la sorte contre la défiance et les soupçons. Nous entendons désigner la *personnalité du Souverain Pontife*, celle-là même qui fut chargée, il y a peu d'années, par l'Espagne et l'Allemagne de trancher leur différend au sujet des îles Carolines (2).

La décision rendue et basée sur les principes généraux fixés dans la *déclaration de neutralité type* serait pour tous obligatoire et devrait être respectée de tous sous peine de voir les forces entières de la coalition se tourner contre le réfractaire.

A ceux qui prétendront que cette idée n'est qu'une utopie, nous répondrons d'abord que l'*utopie* deviendra *axiome* du jour où les esprits supérieurs et honnêtes seront assez nombreux pour la faire accepter et ensuite que l'histoire offre déjà de nombreux exemples de ligues de ce genre qui ont pleinement réussi.

En 1692, la Suède et le Danemark, fatigués des actes de piraterie commis contre leur commerce maritime par les corsaires belligérants, s'unirent pour la défense de leurs droits, ce fut là la première ligue de *neutralité armée* et elle eut un plein succès. Plus tard lorsqu'éclata la guerre

(1) *Nous avons essayé dans la dernière annexe mise en fin de cet ouvrage de fixer les termes d'une déclaration de neutralité de ce genre établie d'après les données qui nous ont été fournies par la comparaison entre les termes des différentes déclarations publiées par les différentes puissances restées neutres pendant la guerre franco-allemande.*

(2) Un auteur protestant, Heffter (*Le Droit international de l'Europe*, p. 42), a déjà formulé ce souhait en ces termes : « La plus belle et la plus digne *mission temporelle* pour » le chef commun de l'Eglise catholique était au moyen âge l'exercice d'un *pouvoir conciliateur* entre les Puissances dans l'intérêt d'une *paix générale* ; il pourrait en être investi » encore aujourd'hui dès que des parties en litige viendraient invoquer son arbitrage ».

de l'indépendance des colonies anglaises de l'Amérique du Nord, en 1780, les puissances du Nord de l'Europe prirent l'initiative d'une alliance de même nature à laquelle *adhérèrent toutes les nations restées neutres et même les belligérants*. Cette fois encore le succès fut complet, l'enthousiasme fut général, *on crut un instant que le droit nouveau était fondé* (1). En 1860, la Russie, la Suède et le Danemark voulurent s'unir encore pour s'opposer aux prétentions de l'Angleterre, cette tentative fut moins heureuse ; en pleine paix la flotte danoise fut attaquée par surprise et détruite dans le port même de Copenhague. La mort tragique de Paul I, empereur de Russie, et la défection qui s'ensuivit mirent la ligue à la discrétion de l'Angleterre. En 1870, l'Angleterre se préoccupa (*dans son propre intérêt sans doute*) d'assurer la neutralité de la Belgique et signa le 9 août avec la Prusse et le 11 août avec la France des traités par lesquels, en cas de violation de la neutralité de la Belgique par l'un des belligérants, la Grande-Bretagne s'engageait à se concerter avec le neutre et à employer au besoin toutes ses forces militaires et navales pour maintenir la neutralité de ce pays. Dans notre fin de siècle qu'on pourrait avec assez de justesse appeler le siècle de la *neutralisation* et de l'*internationalité*, nous assistons d'ailleurs, grâce à cette théorie de la neutralisation, à une remarquable transformation du vieux droit de guerre (2); de plus en plus

(1) C'est une ligue presque identique à celle-ci que nous proposons mais basée sur des principes plus larges.

(2) En 1815 l'Europe a *neutralisé* la Suisse ; en 1831 elle a *neutralisé* la Belgique ; en 1867 elle a *neutralisé* le duché de Luxembourg. Chaque fois elle a placé ces pays sous la garantie *collective* de tous les Etats signataires et de *chacun d'eux* en particulier. « Les puis- » sances européennes se sont ainsi privées de puissants moyens d'action ; elles ont d'avance » limité leur champ de bataille et augmenté les difficultés des guerres ; elles ont fait un » acte sage et politique » (Funck-Brentano et Sorel, *Précis du Droit des Gens*, p. 152).

Un traité du 14 novembre 1863 entre les grandes puissances établit la *neutralité perpétuelle* des îles Ioniennes. Par le traité de Paris du 30 mars 1856, les bouches du Danube se sont trouvées *internationalisées* et mises sous la surveillance et la direction d'une Commission internationale européenne. Par un traité du 20 juillet 1882 a. 5, le Chili et la République Argentine ont consenti la *quasi-neutralité* du détroit de Magellan.

La liberté de navigation sur les grands fleuves *internationaux* qui traversent plusieurs Etats dans les différentes parties du monde a été reconnue en principe au commerce maritime de *toutes les nations*.

Différents phares sur les côtes du Maroc, de la mer Rouge et du littoral de la Chine sont *internationalisés* ; la déclaration du 29 octobre 1888 donne ce *même régime* au canal de Suez, et le canal de Panama prendra sans doute ce caractère, *malgré les États-Unis*, quand il sera terminé. Les art. 10 et 12 de l'acte final de la Conférence de Berlin du 26 février 1885 ont établi une *neutralité restreinte* pour le territoire et les eaux territoriales du bassin du Congo : la garantie n'a ici qu'un caractère passif. Le Niger est placé sous le *protectorat et la responsabilité* de la Grande-Bretagne et de la France. Le traité du 6 avril 1886 entre l'Angleterre et l'Allemagne donne aux îles Samoa et Tonga le caractère de *neutralité* à l'égard des deux puissances signataires.

Dans ces dernières années des propositions ont été présentées aux Parlements de Suède,

le neutre écrasé jadis par les belligérants prend le pas sur ses ennemis. La marche de cette idée prend une allure presque inquiétante, car il est à craindre qu'on n'ait bâti sur du sable et que toutes ces neutralisations ne soient pas appuyées sur des garanties suffisamment fortes, que tout ce terrain gagné trop hâtivement ne soit perdu dans une guerre européenne. Or la ligue de neutralité armée nous semble être le seul moyen pratique de couvrir contre la guerre toutes ces conquêtes pacifiques.

Remarquons d'ailleurs que dans une alliance de ce genre les *belligérants eux-mêmes* trouveraient un secours solide contre la mauvaise foi d'un adversaire peu scrupuleux et ses entreprises injustes à l'égard des neutres ; il ne serait plus tenu de choisir entre deux partis également extrêmes dont *l'un* consiste à violer les droits sacrés des faibles pour prendre l'avance sur l'adversaire et empêcher ce dernier de se saisir lui-même d'un avantage décisif, et *l'autre* qui consiste au contraire à respecter pleinement la souveraineté des nations restées en paix avec lui et de tolérer, impassible, que ce même adversaire moins scrupuleux mette la main sur une position stratégique de première importance située en pays neutre. Les belligérants, certains que toute infraction aux règles de la neutralité serait sévèrement réprimée aussi bien *de leur côté* que du *côté des neutres*, s'empresseraient sans doute de souscrire aux termes du traité d'alliance défensive entre les nations demeurées en paix et d'en accepter toutes les conséquences *comme ils firent d'ailleurs en* 1780.

Nous pensons toutefois qu'il serait urgent de réunir un congrès pour s'entendre dès à présent sur les principes qui doivent être considérés comme *bases* de toute déclaration de neutralité. On exclurait ainsi toute hésitation, toute difficulté entre les neutres quand la guerre s'élèverait, modifiant toutes les conditions des alliances, toutes les probabilités du temps de paix (1).

de Norwège et du Danemark ayant pour objet la *neutralisation* de ces Etats. La *neutralisation* de l'Egypte et du Nil s'impose à bref délai si on veut donner aux relations amicales des puissances maritimes d'Europe une *garantie* solide. Enfin, actuellement, cette tendance se traduit d'une façon très marquée dans la note circulaire adressée, par le gouvernement des Pays-Bas, au mois de décembre 1895, aux divers cabinets, et qui demande de porter l'étendue neutralisée de la mer libre de 3 milles à 12 milles le long des côtes.

(1) Peut-être à défaut d'un Congrès l'Institut de droit international pourrait-il consacrer quelques séances à l'étude de cette question de façon à déterminer dans les divers États au préalable un mouvement d'opinion irrésistible.

C'est là un vœu que nous nous permettons en terminant ce travail de formuler et de soumettre à cette grande assemblée parce qu'il nous semble rentrer pleinement dans l'esprit de ses statuts « donner son concours à toute tentative sérieuse de codification graduelle et progressive du droit international, — contribuer par tous les moyens au développement des principes de justice et d'humanité qui doivent régir les relations des peuples entre eux ».

ANNEXES

ANNEXE Nº 1.—Relative à la prise de la « Sea Bride », capturée par l' « Alabama » en vue du Cap.

M. Graham (*consul des États-Unis*) *à Sir P. Wodehouse*, *gouverneur du Cap.* — **5 *août* 1863.** — Le steamer confédéré l'*Alabama* vient de prendre une barque américaine en vue de la Pointe Verte, c'est-à-dire environ à 4 milles de la terre la plus rapprochée (Ile Robben). J'ai vu la capture de mes propres yeux comme cent autres l'ont vue aussi ; cet acte commis à l'entrée de la baie de la Table, et par conséquent dans les eaux britanniques, est une insulte faite à l'Angleterre et une grave injure à l'adresse d'une puissance amie, les États-Unis...

Le gouvernement des États-Unis considérera sans doute cette affaire comme une de celles qui demandent une explication immédiate.

J'espère que vous prendrez, pour punir cet outrage, toutes les mesures que les circonstances exigent.

—

M. Rawson à M. Graham. — 6 *août* 1863. — Le gouverneur m'a ordonné de vous accuser réception de votre lettre en date d'hier, lettre qui est relative à la prise de la *Sea Bride* qui a été capturée en mer par l'*Alabama* et je vous informe que son Excellence ne perdra pas de temps pour prendre des renseignements exacts sur les circonstances de cette capture.

—

M. Graham à Sir P. Wodehouse. — 6 *août* 1863. — J'ai l'honneur de vous accuser réception de votre dépêche d'aujourd'hui. Je prends la liberté de joindre ici un document que je recommande à toute l'attention de Votre Excellence ; c'est l'affidavit du capitaine Charles G. White de la *Sea Bride* qui proteste contre la prise de la dite barque capturée dans les eaux anglaises. *Les points qu'il prit au moment de la capture* montrent d'une façon péremptoire que la barque était dans les eaux neutres puisqu'elle était à deux milles environ de l'île Robben. Cette déclaration est sans doute *plus satisfaisante* que le témoignage de tous ceux qui ont mesuré la distance à l'œil.

Je crois qu'il n'y a pas de loi qui définisse le mot *côte* autrement que la loi internationale ; or cette loi a toujours limité les eaux neutres à la distance de la portée des armes ; cette distance, à l'invention de la pou-

dre à canon, fut élevée à *trois milles marins* depuis la mer jusqu'à la côte ; et, par ce même principe, *depuis l'invention du canon rayé d'Armstrong*, cette distance a été portée *à six milles*.

Si vous voulez consulter les principes du droit de Wheaton, p. 234, ou tout autre ouvrage sur le droit international, vous verrez posées et développées les règles que je rapporte ci-dessus (1).

Par le fait même que la prise n'a pas déjà été brûlée et que son sort est encore en suspens on voit clairement que le capitaine Semmes lui-même a des doutes sur la légalité de la prise : si vous décidez que la prise a été faite loyalement, vous assumerez une responsabilité que le capitaine Semmes lui-même a refusé de prendre.

Affidavit de C. F. White. — Le 6 août 1863, comparut en personne par devant nous Walter Graham, Consul des États-Unis, en résidence au Cap, le sieur Charles F. White, patron de la barque *Sea Bride* de Boston, venant de New-York, qui déclara sur affidavit que : le 5 août 1863, il gouvernait vers le mouillage du Cap.... la position de la barque au moment de la capture était celle-ci : le phare de la Pointe Verte portait : Sud par Est et le phare de l'Ile Robben portait : Est.

Ledit patron proteste donc contre la capture illégale de son navire qui se trouvait dans les eaux britanniques au moment de la prise, comme on le voit d'après sa situation.

Le capitaine Forsyth à Sir P. Wodehouse. — 6 août 1863. — Suivant la demande que Votre Excellence m'a adressée, j'ai l'honneur de dire que j'ai reçu du capitaine Semmes la déclaration de la position du steamer de l'Etat confédéré l'*Alabama* et de la barque américaine la *Sea Bride* lorsque cette dernière a été capturée hier dans l'après-midi.

Le capitaine Semmes assure, qu'au moment de la capture de la *Sea Bride*, le phare de la Pointe Verte portait Sud-Est de l'*Alabama*, 6 *ou* 6 *milles et demi environ*.

Cette déclaration est appuyée par le témoignage du capitaine Wilson, capitaine du port de la baie de la Table, qui a assuré qu'au moment de la capture de la *Sea Bride* il était à quelque distance de la Pointe Verte dans le bateau du port *et qu'on ne pouvait encore voir que le haut de la coque de l'*Alabama.

*Je suis d'avis que, si le capitaine Wilson pouvait seulement voir cette partie du navire, c'est que l'*Alabama *devait être à la distance du rivage*

(1) Il eût pu cite avec encore plus d'à-propos le traité de 1794 entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne qui est relatif à cette question de délimitation d'*après le procédé du canon*.

qui est déclarée par le capitaine Semmes et je suis par conséquent arrivé à conclure que la barque la Sea Bride *était en dehors des limites établies lorsqu'elle fut capturée par l'*Alabama.

Déclaration de Joseph Hopson. — Joseph Hopson, gardien de phare de la Pointe Verte, déclare ce qui suit :

J'étais en vigie mercredi dans l'après-midi, lorsque l'*Alabama* et la *Sea Bride* arrivèrent... Deux coups de canon furent tirés par l'*Alabama* et la *Sea Bride* mit en panne. Un canot partit du steamer pour aborder. Les deux vaisseaux étaient alors à 5 bons milles du continent et réellement à 5 milles, si ce n'est à six de la pointe N. O. de l'Ile Robben.

Déclaration de W. S. Field, Receveur des douanes. — Mercredi dernier, dans l'après-midi, j'étais au vieux phare de la Pointe Verte, à 2 heures de relevée; j'ai vu l'*Alabama* prendre la barque américaine la *Sea Bride* et je suis d'accord avec la déclaration ci-dessus, quant à la position des navires et à la distance du rivage.

Je puis aussi faire remarquer que j'ai appelé l'attention du colonel Bisselt et du gardien du phare Hopson sur la distance des navires au moment de la capture ; car il était possible que nous serions appelés à donner notre témoignage dans cette affaire. Nous avons donc pris note de l'heure à laquelle elle eut lieu.

Déclaration de John Roe. — Hier, le 5 août 1863, je revenais d'une chasse à la baleine dans la baie de Hunst, lorsque je vis la barque, la *Sea Bride*, qui se dirigeait de l'Ouest vers le rivage... Peu après j'aperçus la fumée de l'*Alabama* à l'Ouest de l'île Robben. Quand j'atteignis le phare de la Pointe Verte, le steamer se dirigeait vers la barque qui était à cinq milles et demi environ à l'Ouest de la Pointe Verte et à quatre milles et demi environ de la pointe Ouest de l'île Robben. Telle était leur position ; j'étais tout près d'eux quand on tira le coup de canon.

Déclaration de l'employé des signaux de la station télégraphique de la colline du Lion. — Le mercredi 5 août 1863, j'aperçus la barque la *Sea Bride* vers sept heures du matin à 15 ou 18 milles de la terre environ, elle se dirigeait vers la baie de la Table au sud-ouest ; vers midi, j'aperçus le steamer à hélice l'*Alabama* qui se dirigeait vers le même mouillage, en venant de plein nord. Il était alors à une distance de 15 à 18 milles.

Le steamer arriva alors dans les eaux de la barque en gouvernant bord à bord ; cette dernière était à 4 bons milles de la terre ou du vieux

phare et à 5 milles de l'Ile... Le steamer, après avoir tiré un coup de canon, arrêta la marche de la barque et envoya plusieurs canots à son bord.

M. Rawson à M. Graham. — 8 *août* 1863. — Pour ce qui concerne la correspondance relative à la capture de la barque la *Sea Bride* qui fut prise par le steamer des Etats confédérés l'*Alabama*, j'ai reçu l'ordre du gouverneur de vous informer que, d'après les meilleurs renseignements que Son Excellence a été à même de se procurer, on est arrivé à conclure que la prise ne peut pas être considérée comme illégale et qu'il n'y a pas eu violation de la neutralité britannique *à cause de la distance.*

Son Excellence fera par la prochaine malle un rapport complet de cette affaire au gouvernement de Sa Majesté.

M. Graham à Sir Wodehouse. — 10 *août* 1863. — Votre décision dans l'affaire de la *Sea Bride* m'est parvenue samedi à 4 heures du soir. En me communiquant cette décision, vous m'annoncez tout simplement que ce navire était, selon votre opinion et d'après les témoignages portés devant vous, une prise légale de l'*Alabama* ; mais vous *omettez d'établir le principe du droit international qui a motivé votre décision* et vous négligez de me donner la preuve sur laquelle vous vous appuyez.

Dans ces circonstances, je ne puis faire vérifier, ni réfuter ces témoignages ; je ne puis non plus les transmettre textuellement au Ministre américain à Londres ni au gouvernement des Etats-Unis à Washington... Je ne puis distinguer ce qui a été rejeté de ce qui a été accepté, et si vous avez décidé que les eaux neutres de la colonie *s'étendent seulement à une distance de trois milles de la terre.*

Mais la décision a été rendue et ne peut être révoquée ; aussi je puis me dispenser de dire des paroles inutiles. Le jugement peut être cassé seulement par le gouvernement que vous représentez et il le sera probablement lorsque le gouvernement des Etats-Unis réclamera une indemnité pour les propriétaires de la *Sea Bride.*

Par la présente, je proteste de la façon la plus énergique contre cette façon d'agir et je prétends que le navire peut être rendu à ses propriétaires légitimes... La capture de la *Sea Bride* dans les eaux neutres constitue la dernière et la meilleure démonstration qui ait encore été donnée de *la neutralité britannique* (1).

Le Gouverneur Sir P. Wodehouse au duc de Newcastle. — Extrait, 19 *août* 1863. — Je prends la liberté de saisir cette occasion pour faire

(1) Depuis longtemps, les Etats fédérés accusaient le Gouvernement anglais de montrer une grande partialité à l'égard des confédérés leurs adversaires.

savoir à Votre Grâce ce qui s'est passé ici lors de la visite du steamer des Etats confédérés, l'*Alabama*.

Le 5 août, vers midi, on rapporta de la station des signaux que l'*Alabama* gouvernait vers la baie de la Table en venant du Nord et qu'une barque fédérale venait vers nous de l'Ouest. Quelques instants après on annonça que cette dernière avait été capturée par son ennemi. Vers deux heures du soir, le Consul des Etats-Unis vint me déclarer qu'il avait vu que la prise avait été faite dans les eaux britanniques ; alors je lui ai dit qu'il devait faire une déclaration par écrit et qu'on ferait une enquête.

Le Consul m'adressa le 5 août une protestation écrite qui déclarait que la barque fédérale *Sea Bride* avait été capturée à environ 4 milles de la terre la plus rapprochée lorsqu'elle était déjà dans les eaux britanniques; je lui promis que j'allais immédiatement faire une enquête.

Le lendemain, le Consul renouvela sa protestation en l'appuyant d'un affidavit du maître de la prise. Celui-ci se réservait de prouver que la capture avait été faite à environ *deux milles et demi* de la côte et les agents d'assurance des Etats-Unis firent le même jour une protestation semblable.

Pendant ce temps j'étais allé à la recherche de renseignements authentiques, sur les véritables circonstances qui avaient accompagné la capture et plus particulièrement sur celles qui concernaient la distance réelle à laquelle elle avait été faite. J'obtins, par l'intermédiaire de l'Attorney général, la déclaration du gardien du phare de la Pointe Verte (*elle était appuyée par le Receveur des Douanes*), celle de l'homme de la station des signaux de la Colline du Lion et celle d'un *batelier expérimenté* qui passait en ce moment entre le rivage et le navire.

Le capitaine Forsyth, du *Valorous*, prit aussi des renseignements auprès du capitaine de l'*Alabama* et auprès du Capitaine du port et il m'en fit connaître le résultat; d'après toutes ces déclarations, j'arrivai à conclure que les navires n'étaient pas à moins de quatre milles de la terre, et le 8 j'informai le Consul des Etats-Unis que, selon mon opinion, la prise ne pouvait pas être considérée comme illégale à cause de l'endroit où elle avait été faite.

Dans sa réponse du 10, le Consul s'efforçait de me montrer combien ma décision devenait insoutenable si, *en ces jours où l'artillerie a fait tant de progrès, je m'appuyais sur ce fait que les vaisseaux étaient à trois milles seulement de la terre*. Ce passage est, je crois, d'une importance considérable, puisqu'il admet indirectement qu'ils n'étaient pas à trois milles seulement au moment de la prise et j'espère que Votre Grâce entrera dans ma manière de voir. Ce n'était pas mon devoir d'aller plus

loin si je trouvais qu'on avait respecté la *distance parfaitement établie antérieurement par les décisions du Droit international* (??).

Le Duc de Newcastle à Sir Wodehouse. — *4 novembre* 1863. — J'ai reçu votre dépêche du 19 août dernier dans laquelle vous soumettez à mon examen différentes questions qui se produisirent à l'arrivée au Cap de Bonne-Espérance du navire confédéré l'*Alabama.*

Je vais commencer par vous transmettre les vues du gouvernement de Sa Majesté sur ces questions.

On déclare que la capture de la *Sea Bride* par l'*Alabama* a été effectuée en dehors de la distance de trois milles du rivage. *Cette distance doit être acceptée comme la limite de juridiction territoriale d'après le règlement* ACTUEL *du droit international en vigueur sur ce point...*

Annexe n° 2. — **L' « Alabama », ses croisières. — Son combat avec le « Kearsage » en vue de Cherbourg** (1). — **Arbitrage de Genève relatif à l' « Alabama ».**

1° L'*Alabama*. — Ses croisières.

Le croiseur n° 290, plus connu sous le nom d'*Alabama*, fut construit en Angleterre à Birkenhead dans les chantiers de MM. Laird et fils pour le compte du gouvernement des Etats confédérés du Sud. Le 29 juillet 1862, à 9 heures du matin, il quittait la Mersey sous prétexte de faire des essais en mer. On n'avait embarqué d'armes d'aucune espèce à bord (2).

Le « Foreign Enlistment Act » défendait l'équipement en Angleterre d'un navire de guerre pour le service d'un belligérant. Aussi M. Adams, représentant des Etats du Nord à Londres, qui avait de forts soupçons sur la véritable destination du navire finit, après beaucoup d'instances, par obtenir du gouvernement de la Reine l'ordre de saisir le n° 290.

A cet effet, le 29 juillet au matin, une dépêche fut envoyée à la douane de Liverpool pour lui prescrire de se rendre à Birkenhead et de mettre l'embargo sur le croiseur en achèvement. Celui-ci venait d'appareiller lorsque les employés arrivèrent pour le saisir. On ne s'inquiéta pas trop de ce contre-temps ; le n° 290 était loin d'être achevé, il n'avait à bord aucune artillerie, on savait qu'il était sorti pour de simples essais de machine et qu'à cette occasion on avait embarqué à bord une joyeuse compagnie. Mais toutes les prévisions se trouvèrent déjouées ; une fois au large, les personnes qui avaient été invitées en partie de plaisir,

(1) Nous avons pris les éléments de ce travail dans l'ouvrage intitulé « *Les croisières de l'Alabama* », dans les rapports officiels fournis par l'autorité maritime à Cherbourg, dans ceux des deux commandants de l'*Alabama* et du *Kearsage*. Nous avons consulté également les comptes rendus donnés à ce moment par les journaux de la ville (le *Phare*, le *Progrès*, etc.).

Enfin nous avons pu contrôler par nous-même diverses parties de ces récits qui présentaient entre elles des contradictions évidentes au moyen des témoignages de témoins oculaires de ce combat qui est resté légendaire à Cherbourg.

(2) Le n° 290 qui plus tard reçut le nom d'*Alabama* était un croiseur à vapeur de faible échantillon, gréé en trois-mâts barque avec deux machines horizontales d'une force totale de 600 chevaux ; sa vitesse était de 12 à 13 nœuds, il pouvait prendre à bord 350 tonneaux de charbon, sa consommation journalière était de 16 tonneaux. — Son équipage était composé de 137 hommes dont 26 officiers et sous-officiers. Son prix de revient y compris la coque, la machine, le gréement et l'armement était de 1.350.000 francs.

Sur la roue du gouvernail, à l'avant du mât d'artimon on lisait la fameuse maxime « Aide toi le ciel t'aidera ».

furent priées de débarquer dans une embarcation à vapeur appelée par signal et le croiseur, après un séjour de 24 heures, dans la baie de Moelfra, employé à mettre de l'ordre à bord, remontant le canal Saint-Georges, fit route vers le large avec un noyau d'équipage recruté à la hâte. M. Bullock, son capitaine provisoire, se fit déposer sur un point de la côte nord d'Irlande, à la chaussée des Géants; et, de là, le n° 290 se dirigea sous la direction du capitaine Bütcher vers les Açores et prit son mouillage le 10 août sur rade de Porto-Praya dans l'île de Terceira. Il y fut rejoint le 18 août et le 20 août par deux navires de commerce l'*Agrippine* et le *Bahama* venant l'un de Londres, l'autre de Liverpool. A bord du *Bahama*, se trouvait le capitaine Semmes qui arrivait prendre le commandement du n° 290. Les officiers, les canons, les armes, l'habillement, les vivres et le charbon nécessaires pour compléter l'armement avaient été embarqués sur ces deux transports. On comptait recruter parmi les marins de l'*Agrippine*, du *Bahama* et de l'*Alabama* l'équipage définitif du croiseur.

Le transbordement du matériel fut fait rapidement et le capitaine Semmes réussit non sans difficulté à embaucher un nombre presque suffisant de matelots. Toutefois ceux-ci, *tous de nationalité anglaise*, n'étaient nullement exercés pour leur nouveau service.

Le 20 août on appareilla. Une fois au large, à 4 ou 5 milles de la côte, le capitaine Semmes rassembla son monde pour donner la lecture de la commission de commandant dont il était investi par le gouvernement confédéré; le pavillon anglais fut remplacé au grand mât par celui des Etats confédérés, et de suite toutes les dispositions furent prises pour commencer la croisière.

Le 30 août, tout était prêt pour l'action et le n° 290 à présent l'*Alabama* (nom d'une province des Etats du Sud entre la Géorgie et la Floride), sans avoir touché à un seul port des Etats confédérés, commença sur toutes les mers du monde ses croisières, célèbres à la fois par les désastres qu'elles causèrent à la marine commerciale des Etats du Nord et par les difficultés qu'elles suscitèrent dans les ports neutres pour *l'interprétation des questions de droit maritime les plus intéressantes et les plus controversées.*

En moins de deux ans, le capitaine Semmes captura 62 bâtiments de commerce dont treize furent relâchés sous caution, 49 brûlés, et il coula, après un engagement de courte durée, le 11 janvier 1863, par le travers de Graveston, port du Sud bloqué par une flotte ennemie, une canonnière fédérée le *Hatteras* de force à peu près égale à son navire. Nous remarquerons que, contrairement à ce qui est affirmé par certains auteurs (Commandant Z. et Montéchant), le capitaine Semmes se conforma

aux règles essentielles du droit des gens. Les navires qu'il prit ne furent brûlés et coulés qu'après que l'équipage eût été transbordé à bord de l'*Alabama*. Lorsque les passagers se trouvèrent trop nombreux, ou qu'il se rencontra des femmes parmi eux, le navire fut relâché sous caution : à la prochaine escale le capitaine Semmes débarquait ses prisonniers (1) ; *parfois il se dérangea de sa route pour trouver un endroit plus sain afin de mettre à terre les passagers et passagères capturés*. Dans un entretien qu'il eut au Cap avec un directeur d'un des grands journaux du pays il justifiait ainsi sa façon de procéder : « Quelques puissances européennes se plaignent, je le sais, de ce que je brûle les navires, mais » puisqu'elles veulent garder la neutralité au point de me fermer leurs » ports, que dois-je faire des vaisseaux que je prends ? *je dois bien les* » *brûler* ». Il est certain qu'en les brûlant il en disposa en toute propriété comme s'il fût intervenu un jugement d'un tribunal de prises, mais l'irrégularité eût fort bien pu être couverte après la guerre, et, en cas d'erreur, le gouvernement confédéré eût pu être condamné à payer à l'armateur lésé une indemnité égale à la valeur du navire indûment brûlé.

Il estimait lui-même la valeur des pertes directes ainsi infligées à l'adversaire, à 5 millions de dollars, mais, les conséquences indirectes de ses croisières furent incalculables. La flotte de commerce des Etats-Unis, la rivale de celle de la Grande-Bretagne se retira sous la protection du pavillon neutre, *celui des Anglais* pour la plus grande partie, et se trouva réduite presque à néant. Depuis elle n'a pas encore réussi à se relever de cette épreuve.

L'*Alabama* était devenu la terreur des Fédérés ; aussi, pour se débarrasser de cet épouvantail, le gouvernement des États du Nord chargea le capitaine Winslow, ancien compagnon d'armes du capitaine Semmes *dans la marine des Etats-Unis*, de s'attacher spécialement à la poursuite du croiseur corsaire.

2° Combat de Cherbourg.

Au mois de juin (le 11 juin) de l'année 1864, le capitaine Semmes venant du Cap arrivait sur rade de Cherbourg et demandait aussitôt à l'autorité maritime d'être admis dans les docks pour réparations urgentes à

(1) Le capitaine Semmes relate dans son Journal de bord, avec une certaine ironie, cette opinion qu'on avait généralement sur ses procédés de faire la guerre. Se trouvant en relâche à Poulo-Condor (Cochinchine), il remarqua que le gouverneur de l'île, l'enseigne de vaisseau Bizot, le recevait avec une certaine froideur. « Les officiers français, écrit-il, avaient » entendu dire et croyaient que nous brûlions tous les vaisseaux que nous prenions avec » tout le monde à bord, aussi nous reçurent-ils d'abord un peu froidement, mais ils devinrent très affables quand ils *apprirent que nous étions des chrétiens et que nous ne commettions pas le meurtre en gros*.

effectuer à sa machine. Il lui fut répondu qu'on ne lui accorderait cette autorisation que pour les réparations indispensables sans lesquelles il lui serait impossible de reprendre la mer, que d'ailleurs il lui serait loisible d'embarquer le charbon nécessaire pour rejoindre le port confédéré le plus rapproché. Le *Kearsage* qui était à Douvres fut prévenu de l'arrivée de l'*Alabama* à Cherbourg et le 14 juin se présenta à l'entrée de la rade où l'*Alabama* se trouvait sur ses ancres tout près de terre ; mais il n'y mouilla pas lui-même et il se retira aussitôt pour aller croiser au large, il eût risqué, en agissant autrement, de se voir retenu en rade par l'autorité maritime pendant 24 heures, après le départ de son adversaire.

Pendant tout le temps qui s'écoula entre l'arrivée du *Kearsage* et le combat, l'accès de la digue fut interdit aux promeneurs afin d'éviter qu'il ne fût fourni des renseignements au *Kearsage* à l'exemple de ce qui venait de se passer à Southampton pour la *Tuscarora* qui bloquait dans ce port un navire confédéré.

Un échange de cartels eut lieu entre les deux anciens camarades d'armes par l'entremise de M. Bonfils, consul des Etats confédérés et de M. Liais, consul des Etats fédérés. Le pilote Gosselin (1) affirme qu'il fut lui-même transporter à bord du *Kearsage* M. Liais chargé d'un pli important pour le commandant Winslow et qu'il remarqua fort bien la protection extérieure que s'était improvisée ce dernier.

Le *Kearsage* (1250 tonneaux) avait sur l'*Alabama* un avantage marqué. D'échantillon plus fort, il était en outre supérieur comme vitesse, comme artillerie (*sa batterie était composée de 7 pièces dont deux modèle Dalhgrens*) et comme effectif. Il s'était en outre constitué une sorte de cuirassement de fortune en disposant ses chaînes d'ancre par le travers de sa machine, et jusqu'à la flottaison, en plis jointifs verticaux fixés par des clous et dissimulés sous un soufflage en bois. L'*Alabama*, d'un tonnage inférieur au *Kearsage*, avait seulement 120 hommes d'effectif, une artillerie moins puissante (8 pièces, de calibre inférieur, dont une système Blackeley), son doublage se trouvait déchiré, replié, sa machine était en mauvais état et ses chaudières réparées très à la hâte ne pouvaient inspirer confiance.

Le capitaine Semmes fut prévenu officieusement, paraît-il, au moment de l'appareillage, de cette protection donnée au *Kearsage* par le moyen de ses chaînes, mais il n'en tint compte. Il avait, disait-il, une pleine confiance dans la bravoure éprouvée de son équipage. Aussi, son char-

(1) M. Gosselin est un pilote retraité de la station de Cherbourg et il réside actuellement en cette ville.

bon terminé, il informa, le samedi 18 juin dans l'après-midi, l'amiral Dupouy, préfet maritime, qu'il comptait appareiller le lendemain.

La *Couronne*, frégate protégée, reçut l'ordre de se tenir prête et, quand le lendemain dimanche, vers 10 heures, l'*Alabama* leva ses ancres et appareilla, par un temps calme, le commandant Penhoat l'escorta avec la frégate française jusqu'à la limite des eaux territoriales. La population entière de la ville, les étrangers amenés par un train de plaisir, massés sur la montagne du Roule qui domine le large, les marins grimpés dans les mâtures des navires sur rade et dans le port, suivaient avidement les péripéties de cette lutte qu'on savait devoir être un duel à mort. Un anglais, M. John Lancaster, qui naviguait sur son yacht à vapeur le *Deerhound*, suivit l'*Alabama* et se tint pendant tout le combat, ainsi que les pilotes Mauger et Gosselin (1), à une distance très rapprochée des adversaires (*à 1 mille environ*).

L'*Alabama* s'engagea par la passe Ouest, et une fois en dehors de la rade, courut droit au *Kearsage* qui croisait au large, à 8 milles environ de la digue dans l'Est. Quand la *Couronne* fut arrivée sur la limite des eaux françaises, elle laissa le navire confédéré continuer sa route et, voyant le combat engagé, très au large, à 10 milles environ, revint en arrière près de la côte (2).

Le capitaine Semmes, dans son rapport, reconnait qu'il tentait de tourner son adversaire et de lui présenter son côté de tribord où il avait concentré toute son artillerie. Mais le *Kearsage*, qui semblait avoir deviné sa tactique, prit chasse vers le large pour avoir son ennemi à discrétion et lui interdire la retraite vers les eaux neutres (3). L'*Alabama* le poursuit vivement, lui envoyant des projectiles hors de la portée efficace des pièces, puis brusquement le *Kearsage* revient sur lui-même mettant le cap à terre, droit sur le confédéré et à 1500 mètres d'intervalle, à dix milles environ de la terre, le combat s'engage par un feu d'artillerie violent. Les deux navires essayent l'un et l'autre de se présenter le côté de tribord qui est le mieux armé et évoluent en un cercle qu'ils décrivent

(1) Ce fut ce dernier qui pilota l'*Alabama* de la rade en dehors de la digue.

(2) On a dit, pour justifier cette manœuvre, qu'étant obligée de rester dans les eaux territoriales, cette frégate se serait de toute manière trouvée au moment du sinistre à une trop grande distance des combattants pour contribuer efficacement au sauvetage; que, d'ailleurs, si elle se fût rapprochée, elle eût pu sembler vouloir donner un appui moral à un des adversaires. Ce fut le transport le *Var* qui, *dans l'après-midi*, reçut l'ordre d'appareiller pour aider au sauvetage, mais il arriva naturellement trop tard, quand tout était déjà terminé.

(3) On croit savoir que les ordres de M. Dayton, représentant du gouvernement des Etats du Nord à Paris, enjoignaient au commandant Winslow de ne présenter ou de n'accepter le combat qu'à une distance d'au moins six milles en mer.

sept ou huit fois à une distance qui varie de 400 à 800 mètres, drossés peu à peu par le courant vers l'Ouest, du côté de Landemer.

Le feu de l'*Alabama* est violent, pressé, mal dirigé ; il paraît évident que le capitaine Semmes essaie de se rapprocher pour tenter l'abordage. Le capitaine Winslow, au contraire, confiant dans sa supériorité évidente, fuit le corps à corps maintenant sa distance de 500 mètres environ et, bien protégé par sa cuirasse, prend son temps et tire à coup sûr. La même manœuvre se prolonge ainsi pendant une heure sans que de terre il soit possible, à cause de la grande distance, de savoir de quel côté est l'avantage. Le *Kearsage* reçoit 28 boulets ou obus sans être sérieusement atteint ; l'*Alabama*, au contraire, dont les soutes pleines protègent seulement la machine, a son arrière percé en plusieurs endroits : ses chaufferies sont peu à peu envahies par l'eau. Un dernier obus de 130 livres reçu en enfilade brise son hélice et lui produit une voie d'eau énorme. Le capitaine Semmes ne peut continuer la lutte davantage et, pour essayer de se réfugier dans les eaux françaises, il fait pousser les feux et établir des voiles ; mais il est trop tard, la mer envahit les chaufferies et éteint les feux. Le *Kearsage* qui s'aperçoit de cette manœuvre dépasse et tourne son adversaire en lui envoyant une bordée qui fait tomber toute la muraille de babord et, se plaçant en travers, lui coupe la retraite.

L'*Alabama* est perdu, va couler et pour sauver son équipage, le capitaine Semmes fait amener le pavillon et armer une embarcation pour aller au *Kearsage* demander du secours : puis il évacue ses blessés dans une baleinière, fait embarquer les moins robustes dans les deux embarcations qui lui restent et se jette à la mer avec tout son équipage essayant de fuir du côté opposé au *Kearsage* tant la haine est ardente de part et d'autre (1). Peu après, l'*Alabama* s'enfonce par l'arrière et disparaît à une distance de 5 *milles* 1/2 de la côte en face de l'endroit où se trouve actuellement la tourelle placée sur le raz de Bannes par le travers d'Urville, à l'Ouest de Cherbourg. Le *Deerhound*, qui se tient tout près de l'endroit du sinistre, passe près du *Kearsage* pour lui demander d'être autorisé à porter secours aux confédérés et procède au sauvetage (2). Parmi ceux qu'il recueille ainsi se trouve le capitaine Semmes

(1) Le médecin du bord, M. David Llewellyn, coula avec le navire ; il périt d'une façon héroïque. Il refusa de s'embarquer avec ses blessés de peur de surcharger l'embarcation et de la faire couler. Plusieurs marins de l'*Alabama* recueillis à demi-noyés par les embarcations du *Kearsage* essayèrent, une fois remis, de se rejeter à la mer pour ne pas rester aux mains des Fédérés.

(2) Dans son rapport à M. Mason, agent de la Confédération du Sud à Londres, le capitaine Semmes se plaignit qu'on eût tiré sur lui après que son pavillon eût été amené et en second lieu que les embarcations du *Kearsage* aient été envoyées tardivement à son se-

qui réussit à se dissimuler, sous un paquet de voiles dans un canot du *Deerhound*, à la recherche des embarcations du *Kearsage* venues un peu plus tardivement pour contribuer au sauvetage et faire des prisonniers.

Quand Sir John Lancaster a sauvé et mis à son bord un grand nombre de confédérés, il pousse les feux et s'éloigne rapidement, enlevant ainsi au vainqueur 40 prisonniers des plus marquants (1) qu'il déposa le lendemain à Southampton. Le pilote Mauger recueillit de la même façon 9 officiers et marins qu'il mit à terre. Les pilotes Gosselin (2) et Doucet contribuèrent aussi largement à assurer le sauvetage et tous les trois furent proposés quelques jours après par l'autorité maritime pour une récompense honorifique.

Dix-neuf confédérés furent tués ou noyés dans ce combat, 49 sauvés par des embarcations neutres, le reste, 72 hommes dont 11 blessés furent recueillis et faits prisonniers (2) par le *Kearsage* qui, à 5 heures, les opérations de sauvetage terminées, vint mouiller sur rade de Cherbourg. Le capitaine Winslow le lendemain remercia l'amiral Dupouy de ses procédés en lui affirmant qu'il avait eu toujours l'intention de respecter les eaux françaises, mais qu'il n'en savait pas moins gré de ce que la *Couronne*, en restant dans la rade de Cherbourg, avait bien témoigné ainsi de la confiance qu'on avait eue dans les assurances qu'il avait données (3). Le *Kearsage* fut, le 24 juin, invité à terminer ses préparatifs et à quitter la rade. Il appareillait 24 heures après.

La portion de l'équipage de l'*Alabama* recueillie par le *Deerhound* et transportée à Southampton fut, peu de temps après son arrivée dans ce port, mise à bord d'un autre croiseur confédéré le *Shenandoah* qui put capturer un grand nombre de navires même postérieurement à la fin des

cours. Le capitaine Winslow dans son rapport communiqué à divers journaux de Paris réfute ces diverses accusations et allègue pour sa défense qu'il a pu avoir un moment d'inattention, que d'ailleurs ses embarcations avaient été mises en très mauvais état par le tir de l'*Alabama*. Il ajoute qu'il est étrange de voir se plaindre un homme qui n'a jamais reculé devant les moyens que l'humanité réprouve.

(1) Dans ce même rapport, le capitaine Winslow déclare que, s'il avait pu supposer que le commandant du *Deerhound* se serait conduit d'une façon *aussi déshonorante* (?), il aurait immédiatement coulé son navire. (Peut-être y avait-il eu entente préalable entre Sir John Lancaster et le commandant Semmes.)

(2) M. Gosselin nous a fourni de très précieux renseignements sur les détails de cette affaire ce qui nous a permis d'éclaircir certains points sur lesquels les récits présentaient des contradictions. A bord de son côtre le *Lutin* se trouvaient divers officiers de marine venus pour assister de tout près au combat.

(3) L'autorité maritime demanda le lendemain à Paris s'il y avait lieu d'exiger que les confédérés prisonniers fussent relâchés comme étant dans les eaux nationales françaises. Il lui fut répondu que le principe d'exterritorialité du navire de guerre s'opposait à cette mesure, que toutefois tout marin confédéré, qui serait autorisé sur sa parole à aller à terre ou qui réussirait à s'échapper, ne pourrait être réclamé par le capitaine du navire fédéré.

hostilités. Mais la guerre de sécession touchait à sa fin et les exploits du célèbre corsaire, le capitaine Semmes, se trouvèrent ainsi interrompus (1).

Toutefois ces croisières de l'*Alabama* si funestes au commerce maritime des Etats du Nord devaient avoir un épilogue qu'il nous semble impossible de passer sous silence.

3° Pendant toute cette guerre le gouvernement fédéral avait à maintes reprises adressé au gouvernement de la Reine les réclamations les plus vives pour avoir laissé armer dans ses ports ou ravitailler dans ses colonies malgré les plaintes des représentants des Etats du Nord plusieurs corsaires confédérés tels que la *Georgia*, la *Florida*, le *Shenandoah* et surtout l'*Alabama* qui, par leurs efforts réunis, étaient arrivés à ruiner presque complètement le commerce maritime des Etats-Unis.

M. Adams, ministre plénipotentiaire de ce pays à Londres, formula ces réclamations d'une façon officielle dans une note, qu'il remit le 7 *avril* 1865 au gouvernement de la Reine ; l'Angleterre, disait-il, ayant manqué aux devoirs de la neutralité devait être considérée comme responsable des faits accomplis et, pour trancher ces questions, il proposait un arbitrage (il allait jusqu'à articuler le reproche de connivence coupable). Dans sa réponse du 4 mai 1865 (et plus tard dans celle du 2 août), lord Russell refusa l'arbitrage soutenant que le ministère dont il faisait partie avait fait observer scrupuleusement les principes de la neutralité, que d'ailleurs le gouvernement avait réglé sa conduite sur les décisions des juges de la Couronne et suivant les principes du Foreign Enlistment act. Seize jours après, M. Adams déclara qu'il maintenait ses appréciations, que l'*Alabama* après d'être *échappé d'Angleterre* avait pu aborder ensuite dans plusieurs ports britanniques sans y être détenu ni désarmé ce qui était de règle, mais qu'il y avait trouvé une protection ouverte. Lord Clarendon succéda à lord Russell dans la direction du Foreign Office et observa la même attitude.

Des notes très vives furent échangées des deux côtés ; à maintes reprises la guerre sembla sur le point de s'élever entre les deux puissances et la situation resta tendue pendant plusieurs années.

Le 30 janvier 1867 une commission spéciale chargée de résoudre et de reviser le Foreign Enlistment act énonça sur la matière des principes beaucoup plus radicaux que ceux professés par les Etats-Unis eux-mêmes.

(1) Si l'*Alabama* n'était pas sorti de Cherbourg pour combattre le *Kearsage*, le croiseur confédéré eût gagné le large sans difficulté aussitôt que son adversaire après avoir consommé son charbon eût abandonné sa croisière au large soit pour entrer à Cherbourg y renouveler sa provision soit pour gagner un autre port neutre. Il eût d'ailleurs été aisé au capitaine Semmes de trouver l'occasion de prendre la mer malgré la présence du *Kearsage*.

M. Johnson, le nouveau représentant des Etats-Unis à Londres, profitant de la situation, essaya d'amener les deux pays à une transaction équitable et le 14 janvier 1869 après une habile campagne de presse et de discours du côté des Etats-Unis, un protocole fut signé entre Lord Johnson et Lord Clarendon pour être soumis à l'approbation du Sénat américain. — Cet arrangement fut repoussé par 54 voix contre une, les conditions qui y étaient insérées étant considérées comme insuffisantes.

La question en demeura là jusqu'au commencement de 1871... enfin en janvier 1871 l'Angleterre prit l'initiative d'un arrangement à l'amiable. Le 8 mai 1871, dix commissaires pris en nombre égal dans chacun des deux pays se réunirent et arrêtèrent les termes d'un traité dit traité de Washington qui renvoyait la connaissance et le jugement des réclamations américaines à un tribunal arbitral composé de cinq membres nommés par le Président des Etats-Unis, la Reine d'Angleterre, le Roi d'Italie, l'Empereur du Brésil et le Président de la Confédération helvétique; les arbitres devaient se réunir à Genève.

Dans ce traité, l'art. VI établissait trois règles destinées à servir de base juridique à la décision des arbitres et que les parties contractantes s'obligeaient également à observer dans l'avenir. Voici ces règles :

« En décidant les questions qui leur seront soumises, les arbitres se-
» ront guidés par les trois règles suivantes que les hautes parties con-
» tractantes sont convenues d'accepter comme celles qui devront être
» appliquées à la cause et par les principes du droit des gens qui n'y
» seraient pas incompatibles et que les arbitres jugeraient y être appli-
» cables.

» Règles :

» Un gouvernement neutre est tenu :

» 1° D'user de toute diligence pour empêcher dans sa juridiction
» l'équipement et l'armement de tout vaisseau qu'il a des motifs raison-
» nables de croire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hos-
» tiles contre une puissance avec laquelle il est en paix et aussi d'user de
» la même diligence pour empêcher le départ hors de sa frontière de tout
» navire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles, ce
» navire ayant été dans ladite juridiction adapté en tout ou en partie à des
» usages de guerre.

» 2° De ne permettre à aucun des belligérants de faire de ses ports ou
» de ses eaux la base d'opérations, ni de s'en servir pour augmenter ou
» renouveler des approvisionnements militaires et des armements ou
» pour recruter des hommes.

» 3° D'exercer toute diligence nécessaire dans ses propres ports et dans
» ses eaux et à l'égard de toute personne dans sa juridiction pour empê-

» cher toute violation des obligations et des devoirs sus-mentionnés.

» Sa Majesté britannique a ordonné à ses commissaires de déclarer » que son gouvernement ne pouvait donner son assentiment à ces règles » comme étant un exposé des principes de la loi internationale en vi- » gueur au moment où les réclamations s'étaient élevées ; mais pour » témoigner de son désir de fortifier les relations amicales entre les deux » pays et de pourvoir d'une manière satisfaisante aux éventualités de » l'avenir, elle a consenti qu'en décidant les questions soulevées par ces » réclamations les arbitres admissent que son gouvernement avait » entendu agir conformément aux principes énoncés dans ces règles.

» En conséquence, les parties contractantes sont convenues d'observer » ces obligations entre elles à l'avenir et de les porter à la connaissance » des autres puissances maritimes en les invitant à y accéder. »

Le traité de Washington fut ratifié par les Parlements des deux pays ; au Sénat américain il trouva une grande majorité (52 voix contre 12), mais il souleva au contraire de vives récriminations au sein du Parlement anglais. Le 15 décembre 1871, le tribunal arbitral se réunit à Genève et commença ses travaux (1). Les discussions furent très animées au sein du Tribunal. Les Etats-Unis réclamaient des indemnités pour *dommages directs* (destruction de navires et de cargaisons appartenant à ses armateurs et négociants et montant des primes d'assurances contre les risques de la guerre) et pour *dommages indirects* (changement de pavillons, immobilisation de capitaux causée par la prolongation de la durée de la guerre). Les arbitres ne consentirent à envisager au point de vue des indemnités à allouer que les *dommages directs* causés par l'*Alabama*, la *Florida* et le *Shenandoah* et ils condamnèrent le 14 septembre 1872 l'Angleterre à payer de ce chef aux Etats-Unis la somme de 15.500.000 dollars or, avec les intérêts, pour ce motif que le gouvernement de la Reine avait manqué par omission ou négligence aux devoirs prescrits par l'une ou l'autre des trois règles ou par toutes à la fois dans le cas des trois croiseurs désignés et de leurs *tenders* (2).

(1) Le tribunal arbitral était constitué de la façon suivante : Sir *Alexander Cockburn*, lord président de la Cour du Banc de la Reine et premier juge d'Angleterre nommé par la reine d'Angleterre, M. Charles Francis Adams, ancien envoyé à Londres nommé par le Président des Etats-Unis, le comte Sclopis, sénateur italien nommé par le Roi d'Italie ; M. Jacques Stæmpfli, ancien président de la Confédération suisse et alors président de la Banque fédérale à Berne et le baron d'Itajuba, actuellement envoyé du Brésil à Paris, nommé par l'Empereur du Brésil. Chaque gouvernement était représenté par un agent muni de pleins pouvoirs. En outre, chaque partie était assistée d'un conseil composé d'un ou de plusieurs jurisconsultes. A la conférence d'ouverture du tribunal qui eut lieu à Genève le 15 décembre 1871, chaque agent présenta le mémoire de son gouvernement (M. Bancroft Davis pour les Etats-Unis, lord Tenderden pour la Grande-Bretagne) (Calvo, ouvrage cité, t. IV, p. 470 et suivantes).

(2) Dans cette guerre la France garda une attitude plus correcte, elle empêcha la maison

Quatre arbitres seulement signèrent la sentence, le délégue anglais sir Alexandre Cockburn refusa de la revêtir de sa signature et déposa un long mémoire dans lequel il développait les raisons qui l'avaient empêché d'adhérer à la décision. L'émotion causée par la décision du tribunal arbitral fut vive en Europe et en Amérique... L'Angleterre, selon les paroles de sir Cockburn, accueillit la sentence qui proclamait ses torts avec la soumission et le respect dus à la décision d'un tribunal dont il avait librement consenti d'accepter l'arrêt.

Ce qui fait la grandeur de cet arbitrage c'est l'exemple donné par deux puissants Etats dans un litige qui mettait en jeu leur honneur et leurs intérêts les plus intimes.

Le mouvement d'opinion publique qu'il a déterminé a incité depuis les divers gouvernements à soumettre de plus en plus à des arbitres les contestations qui les divisaient sur des points ne touchant pas aux intérêts majeurs des Etats, et nous pensons que la question pendante entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne à propos de la délimitation des frontières entre le Venezuela et la Guyane anglaise finira par être réglée d'une façon analogue et que les réclamations des deux Etats voisins seront déférées à l'examen et à la décision d'un tribunal arbitral.

A. H... de Bordeaux de livrer au gouvernement de Richmond (confédérés) 6 navires disposés de manière à recevoir de 10 à 12 canons, 2 furent vendus au Pérou, 3 à la Prusse. En 1863, elle fit retenir dans le port de Calais le *Rappahanoah*, navire réformé acheté par les Confédérés en Angleterre et qui avait quitté les ports de la Grande-Bretagne où il était sur le point d'être saisi.

Annexe n° 3. — **Déclarations de neutralité de la Grande-Bretagne et des États-Unis à l'occasion de la guerre de 1870-1871.**

1° Grande-Bretagne. — *Circulaire du département des affaires étrangères concernant la conduite des navires de guerre des puissances belligérantes dans les eaux soumises à la souveraineté territoriale de la Couronne de la Grande-Bretagne du* 19 *juillet* 1870 (traduction).

Foreign Office, 19 juillet 1870.

Messieurs,

Sa Majesté étant fermement résolue à respecter les règles de neutralité pendant la durée de la guerre actuelle entre l'Empereur des Français et le roi de Prusse et étant en même temps décidée à empêcher autant que possible que les rades, ports et côtes de Sa Majesté et les eaux littorales soumises à sa juridiction soient utilisées pour aider les opérations de guerre des deux belligérants m'a ordonné de vous communiquer, pour qu'elles vous servent de guide, les règles suivantes qui doivent être observées et exécutées comme ordres et décisions de Sa Majesté.

Il plaît également à Sa Majesté d'ordonner la mise à exécution de ces ordres dans le Royaume-Uni et dans les îles du Canal à compter du 26 juillet courant et dans les autres territoires et possessions de Sa Majesté limitrophes de la mer, six jours après celui de la notification et publication faite soit par le Gouverneur, soit par toute autre autorité de chacun de ces territoires ou possessions qui devra ordonner, dans cette notification, à toutes les personnes habitant ces territoires et possessions, de se conformer à ces règles.

1° Il est interdit, pendant toute la durée de la guerre actuelle, à tous les vaisseaux de guerre de l'un et l'autre des deux belligérants d'utiliser les ports ou rades du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande ou des îles du Canal ou de n'importe quelles colonies, dépendances et possessions de Sa Majesté ou les eaux territoriales de la Couronne britannique, comme lieu de station ou de rendez-vous pour quelque opération militaire que ce soit ou dans le but d'obtenir des facilités de ravitaillement en matériel de guerre. Il ne sera permis à aucun bâtiment de guerre des deux belligérants d'appareiller ou de quitter les ports, rades ou eaux littorales britanniques, d'où un navire de l'adversaire (soit de guerre, soit de commerce) viendra de sortir, avant qu'il se soit écoulé au moins vingt-quatre heures depuis le départ de ce dernier bâtiment *en dehors de la zone juridictionnelle territoriale* de Sa Majesté.

2° Si un navire de guerre de l'un ou l'autre belligérant, après la notifi-

cation et le délai respectif de mise en application de cet ordre dans le Royaume-Uni, les îles du Canal et dans les diverses colonies et possessions étrangères et dépendances de Sa Majesté, vient à entrer dans un port, rade ou dans les eaux dépendant de Sa Majesté, soit du Royaume-Uni, des îles du Canal, des colonies ou possessions et dépendances étrangères de Sa Majesté, ce navire sera requis de partir et d'appareiller dans les vingt-quatre heures après son entrée dans ce port, cette rade ou ces eaux, sauf le cas de *péril de mer*, de *réparations* ou de nécessité de *ravitaillement en provisions et choses indispensables à l'alimentation de l'équipage* ; dans chacun de ces cas, les autorités du port ou celles du port le plus voisin (chose qui peut se présenter) devront l'obliger à reprendre la mer aussi vite que possible après l'expiration d'un délai semblable de 24 heures sans le laisser s'approvisionner au delà de ce qui peut lui être utile pour ses besoins immédiats : et le navire qui aura été autorisé à stationner dans les eaux anglaises dans le but de se réparer, ne pourra demeurer dans ce port, cette rade ou ces eaux littorales plus de 24 heures après que les réparations nécessaires auront été terminées.

Nous réservons toutefois le cas où plusieurs navires (soit de guerre, soit de commerce) desdits belligérants se trouveraient à la fois dans les mêmes ports, rades ou eaux territoriales de Sa Majesté ; il faudra alors ménager un intervalle d'au moins 24 heures entre l'appareillage d'un navire (soit de guerre, soit de commerce) d'un des belligérants et l'appareillage d'un navire de guerre de l'adversaire ; en cas de nécessité l'intervalle de temps fixé entre les départs successifs de ces navires de guerre sera toujours étendu autant qu'il le faudra pour donner son effet à cette clause conditionnelle, mais pas au delà de cette limite ni en d'autres circonstances.

3° Il ne sera permis à aucun navire de guerre des deux belligérants de prendre dans un port, rade ou eaux littorales soumis à la juridiction de Sa Majesté des approvisionnements, il sera fait exception pour les provisions et autres choses nécessaires pour l'alimentation de l'équipage, et aussi pour le charbon qui sera délivré en quantité suffisante pour conduire ce navire au port le plus proche de son pays ou à quelque destination plus rapprochée ; et il ne sera plus délivré de charbon à ce navire de guerre dans ce même mouillage sans une permission spéciale au moins après l'expiration d'un délai de 3 mois depuis l'époque de la dernière livraison de charbon faite dans les eaux anglaises comme il a été dit plus haut.

4° Il est défendu aux navires armés de l'une ou l'autre nation d'amener leurs prises dans les ports, havres, rades ou eaux territoriales du Royaume-Uni ou de toutes colonies et possessions de Sa Majesté.

2° États-Unis. — *Proclamation du Président des Etats-Unis d'Amérique du* 8 *octobre* 1870, *concernant la conduite des navires de guerre des puissances belligérantes dans les eaux territoriales* (traduction).

Me référant à ma déclaration de neutralité du 22 août 1870, au sujet de la guerre entre la France et la Confédération germanique du Nord et ses alliés qui a fixé dans la mesure nécessaire les obligations respectives des belligérants et des citoyens des Etats-Unis et, attendu qu'il résulte des informations reçues qu'on peut craindre que les navires de guerre des belligérants ne soient tentés d'abuser de l'asile qui leur est accordé dans les ports, rades et les eaux littorales des Etats-Unis et d'user de ces eaux pour leurs opérations militaires.

Pour ces raisons nous, Ulysse S. Grant, Président des Etats-Unis d'Amérique, par cette déclaration proclamons ce qui suit : Seront considérés comme actes offensifs contre la souveraineté du pays et attentatoires aux principes de neutralité que le gouvernement tend à faire observer, le fait pour les navires armés soit publics soit corsaires de l'un ou l'autre des belligérants de fréquenter les eaux littorales des Etats-Unis en se servant de cet asile pour se préparer à des opérations militaires ou comme poste d'observation et d'embuscade contre les navires de guerre ou de commerce de l'adversaire qui se trouveraient déjà sous la juridiction des Etats-Unis ou sur le point d'y être soumis.

Aussi, afin d'empêcher que de pareils abus viennent par hasard à se produire, je proclame qu'à compter du 12 octobre courant et pendant toute la durée des hostilités entre la France et la Confédération germanique du Nord et ses alliés aucun navire public ou corsaire de l'un ou l'autre des deux adversaires ne sera autorisé à se servir des ports, rades et eaux juridictionnelles des Etats-Unis comme de lieu de station ou de rendez-vous pour effectuer une opération militaire ou se ravitailler en matériel de guerre. De plus, aucun navire de guerre ou corsaire d'un belligérant ne sera autorisé à quitter les ports, rades ou eaux juridictionnelles des Etats-Unis si un navire de l'adversaire soit de guerre ou de commerce a appareillé avant lui et s'il s'est écoulé moins de 24 heures depuis le départ de ce navire hors de nos eaux juridictionnelles.

Si un navire de guerre ou corsaire d'un des deux belligérants vient à entrer dans un de nos ports, rades ou dans nos eaux littorales après la date où cette déclaration doit produire son effet, il sera invité à partir et à reprendre la mer dans un délai de 24 heures à compter de son entrée dans nos eaux, excepté toutefois s'il a relâché pour cause de mauvais temps ou de réparations ou pour se ravitailler en provisions et choses nécessaires à l'alimentation de son équipage.

Dans tous ces cas, l'autorité du port ou celle du port le plus voisin (car cette hypothèse peut se présenter) exigera que le bâtiment reprenne la mer après un délai pareil de 24 heures sans toutefois lui permettre de s'approvisionner au delà de ce qui lui est strictement indispensable pour ses besoins urgents.

Le navire qui aura été autorisé à stationner dans les eaux des Etats-Unis pour effectuer des réparations ne pourra prolonger son séjour dans ces eaux au delà de 24 heures après que les réparations qui lui sont nécessaires auront été terminées, à moins que dans ce délai un navire de l'adversaire soit de guerre, soit corsaire, soit marchand n'ait appareillé.

En pareil cas, le temps fixé pour le départ de ce navire de guerre ou de ce corsaire sera reculé dans la limite nécessaire pour assurer un intervalle au moins égal à 24 heures entre cet appareillage et celui d'un autre navire de l'adversaire soit public, soit corsaire qui aura quitté ce même port, cette rade ou ces eaux.

Aucun navire public ou corsaire de l'un ou l'autre des belligérants ne sera retenu plus de 24 heures dans un port, une rade ou dans les eaux littorales des Etats-Unis pour cette raison qu'il y aurait plusieurs appareillages successifs de plusieurs navires de l'adversaire en dehors du mouillage.

Mais s'il se trouve plusieurs navires de l'un ou l'autre belligérant dans le même mouillage, l'ordre de leur départ respectif sera réglé de telle façon que les navires belligérants auront la facilité de partir à tour de rôle et qu'ils seront retenus le moins longtemps possible, mais toutefois dans la mesure indispensable pour assurer le respect des dispositions de cette déclaration.

Aucun navire de guerre ou corsaire de l'un ou l'autre belligérant ne sera autorisé pendant son séjour dans les ports, rades ou eaux juridictionnelles des Etats-Unis à se ravitailler autrement qu'en provisions de bouche et autres choses utiles à l'alimentation des équipages, et en charbon, mais pour cette fourniture, dans la proportion seulement de ce qui sera indispensable pour permettre au navire, s'il est exclusivement à vapeur, de se rendre dans son pays ou port d'Europe le plus proche ; et s'il est mixte (c'est-à-dire pourvu à la fois d'une mâture et d'une machine à vapeur), il recevra la moitié seulement de la quantité nécessaire pour se rendre à ce même point en employant la vapeur exclusivement.

Ce navire qu'il soit de guerre ou corsaire ne pourra recevoir une seconde fois du charbon dans ce même port ou dans un autre endroit situé dans les eaux juridictionnelles des Etats-Unis, sauf le cas de permission spéciale et pourvu alors qu'il se soit écoulé trois mois depuis le moment de la dernière livraison de charbon faite dans nos eaux juridiction-

nelles ; exception sera faite toutefois pour le cas où ce navire serait entré dans cet intervalle en un port européen de son pays.

En foi de quoi nous avons signé la présente déclaration et y avons apposé le cachet des Etats-Unis.

A Washington, le 8 octobre, année 1870 de l'ère chrétienne et année 95 de l'indépendance des Etats-Unis.

Cachet : Signé : U. S. GRANT.

Au nom du président,

HAMILTON FISH,

Secrétaire d'État.

ANNEXE N° 4. — **Type de déclaration de neutralité** (1).

« Le progrès du droit des gens n'est pas autre chose que le progrès
» de la science des nations et dans les rapports des nations entre elles
» l'idée de justice se confond avec l'idée de civilisation. »
(FUNCK-BRENTANO ET SOREL, p. 499.)

ART. 1. — *Date de mise en vigueur et de cessation de la déclaration de neutralité.*

« La présente déclaration de neutralité prendra force de loi du jour où
» nous aurons notifié au pays que deux États (*disposant de forces nava-*
» *les sérieuses*) se trouveront *en état de guerre de fait* par suite d'actes
» d'hostilité survenus entre eux et suffisamment caractérisés sans qu'il
» ait été nécessaire pour cela d'avoir reçu des États intéressés la com-
» munication officielle de leur déclaration de guerre réciproque.

» Les règles édictées par cette déclaration de neutralité devront être
» mises en vigueur dans la métropole et les possessions d'outre-mer
» dans le délai de publication des lois ordinaires, la voie télégraphique
» devra toutefois être employée pour porter rapidement la promulgation
» à la connaissance des autorités de nos possessions d'outre-mer.

» Cette déclaration cessera d'avoir force de loi du jour où l'avis de la
» conclusion de la paix nous ayant été adressé par les deux belligérants
» nous aurons communiqué le fait aux autorités de la métropole et de
» nos possessions d'outre-mer.

» Pendant tout l'intervalle de temps qui s'écoulera entre ces deux no-
» tifications les autorités devront veiller à ce que les dispositions conte-
» nues dans cette déclaration soient strictement respectées *partout* de
» tous nos nationaux et seulement dans nos eaux *nationales* et *littorales*
» pour ce qui concerne les navires de guerre et de commerce des belli-
» gérants et des neutres ».

ART. 2. — *Dispositions générales.*

Les principes suivants formulés dans la Déclaration du 16 avril 1856, signée par les puissances belligérantes, devront être appliqués pendant toute la durée de la guerre :

La course est, et demeure abolie ;

(1) Dans ce projet, nous avons essayé de suivre les grandes lignes pour lesquelles l'accord est parfait ; nous avons comparé pour cela une à une, sur tous les points importants, les déclarations de neutralité publiées en 1870-1871 prenant à chacune d'elles ce qu'elles pouvaient présenter de complet et d'avantageux, sans pour cela sortir du cadre des principes universellement admis.

Les éléments personnels que nous y avons ajoutés sont mis entre parenthèses.

Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie à l'exception de la contrebande de guerre.

La marchandise neutre à l'exception de la contrebande de guerre n'est pas saisissable sous pavillon ennemi.

Les blocus, pour être obligatoires, doivent être *effectifs*, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral ennemi.

« D'une façon générale, tout ce qui n'est pas expressément défendu » dans cette déclaration ou dans une déclaration annexe notifiée par » nous pendant la guerre et dans la même forme doit être considéré » comme *permis* dans la mesure de ce qui est pratiqué en temps de paix.

» Toutefois, si un cas non prévu se présente et demande à être tran- » ché d'urgence l'autorité locale aura à prendre les mesures provisoires » nécessaires et à nous rendre compte *directement* et par la *voie la plus* » *rapide* ».

Art. 3. — *Statut personnel s'appliquant spécialement à nos nationaux.*

§ 1. Nos nationaux qui acceptent de prendre du service militaire chez les belligérants perdent par là même, à notre égard, leur qualité de nationaux ; ils subissent les conséquences des mesures que les belligérants prendront contre eux.

§ 2. « Il est interdit aux particuliers de porter aide à l'un ou à l'autre » des belligérants soit directement par voie de secours matériels, soit » indirectement au moyen de renseignements, manœuvres détournées et » entreprises quelconques laissées à l'appréciation de l'autorité locale ».

§ 3. Il est formellement défendu dans tous nos ports soit de la métropole soit de nos possessions d'outre-mer, d'armer, d'équiper, de vendre ou de céder un navire quelconque, quel que soit le pavillon dont il se couvre, qui serait destiné à agir contre l'une des puissances belligérantes (sous peine de confiscation de ce navire et d'une peine de.........).

§ 4. Il est interdit également de participer d'une manière quelconque à l'équipement ou l'armement d'un navire de guerre ou de commerce sous le même but, d'affréter spécialement un navire à l'un des deux belligérants pour le transport des troupes, de dépêches militaires, et généralement pour toute opération de guerre sous peine de...

§ 5. Il est défendu d'armer un corsaire pour le compte de l'un ou l'autre des belligérants ou de recevoir de ceux-ci des lettres de marques sous peine de.....

§ 6. Il est recommandé aux pilotes de s'abstenir d'entreprendre le pilotage des bâtiments de guerre ou de transport des puissances en guerre

en dehors des eaux littorales dans le rayon de leur station « (et de four-
» nir pendant leur opération de pilotage aux capitaines de ces navires
» des renseignements qui pourraient leur procurer un avantage sur
» leurs adversaires, sous peine de.....) ».

ART. 4.

§ 1. Il est interdit de transporter sous pavillon national pour le compte d'un des adversaires des objets ayant une destination militaire qui sont qualifiés de contrebande de guerre et sont énumérés ci-dessous.

(*énumération*). . . . .

§ 2. Le transport de tous les autres objets est permis sauf pour ceux que l'un des belligérants, après entente avec nous, aurait réussi à faire admettre comme *contrebande de guerre par destination* et que nous aurions indiqués postérieurement.

Toutefois le matériel prohibé sera toléré à bord mais seulement dans la mesure strictement indispensable aux besoins du navire.

§ 3. Il est défendu aux navires nationaux de se rendre dans les places et forts assiégés par une des puissances belligérantes ou mis en état de blocus conformément aux termes de la Déclaration de 1856, sous peine de se voir appliquer les peines édictées par le belligérant, la saisie du navire et de la cargaison sans pouvoir se réclamer de notre protection.

§ 4. Les patrons et capitaines des navires de commerce devront tolérer au large, en dehors des eaux littorales de tout État maritime, la visite des navires de guerre des belligérants ; ils devront produire sans difficulté les papiers et documents suivants prouvant la nationalité du navire et la qualité de la cargaison.

(*énumération*) . . . .

Il est interdit de posséder à bord des pièces en double et fausses.

§ 5. En dehors de ces cas les navires nationaux ne sont pas empêchés malgré l'état de guerre de continuer leurs relations commerciales ou autres avec les ports des puissances belligérantes.

§ 6. Si un de ces navires s'étant strictement conformé à toutes ces prescriptions avait à se plaindre des procédés d'un navire de guerre belligérant, il devrait en rendre compte à l'autorité de notre pays la plus proche pour que nous puissions faire les démarches nécessaires et réclamer satisfaction et réparation auprès de l'État étranger.

ART. 5. — *Eaux littorales. — Statut réel... Dispositions applicables aux neutres et aux belligérants dans nos eaux littorales et nationales.*

§ 1. *Limite.* — « La zone frontière de nos eaux *littorales* est consi-
» dérée s'étendre à la distance de *six milles* marins (portée efficace du ca-

» non), a partir de la laisse de *haute mer* sur toute l'étendue des côtes.
» Dans les baies et rades, la mer littorale commence à partir de la ligne
» idéale qui rejoint les deux côtés opposés de la rade à l'endroit le plus
» rapproché de la haute mer où l'écartement est de 12 milles au plus.
» En deçà de cette ligne, les eaux de la baie sont *nationales* ou *territo-*
» *riales* ».

§ 2. *Navires de commerce des neutres et des belligérants et prises.* — « Aucune restriction ne sera apportée à la liberté du transit et du com- » merce maritimes dans nos eaux littorales pour la navigation des na- » vires privés ou publics *neutres* ; ceux-ci devront éviter toutefois, sous » peine d'être expulsés ou même punis, de prêter leur appui à l'un quel- » conque des adversaires.

» Dans cette zone la règle à appliquer sera la même pour les navires » privés des belligérants ; mais ceux-ci seront soumis à une surveillance » plus étroite et à des mesures de précaution plus rigoureuses en ce qui » concerne le ravitaillement et les renseignements militaires qu'ils pour- » raient vouloir procurer aux navires de guerre de leur nationalité.

» Les prises, si elles naviguent isolément, seront admises à transiter » mais non à séjourner dans nos eaux littorales. Au cas où le séjour se- » rait indispensable elles seraient invitées à se rendre dans le port le » plus proche pour pouvoir y être protégées d'une façon efficace ».

§ 3. *Navires de guerre des belligérants.* — Sous la réserve qu'ils s'engageront au préalable à s'abstenir pendant toute la durée de leur séjour de tout *acte de guerre* (visite, saisie de navires privés neutres ou belligérants), de toute *préparation à une opération militaire* (croisière, concentration de forces, ravitaillement, grosses réparations, embuscade contre navire entrant ou sortant) et de *toute opération directe de guerre* (combat commencé ou continué) dans la limite de nos eaux littorales et même au delà par leurs embarcations, les navires de guerre des belligérants seront admis à transiter et dans une certaine mesure à stationner dans ces eaux.

» Lorsque ce séjour devra se prolonger au delà de 48 heures, l'autori- » sation en devra être sollicitée de l'autorité maritime la plus rappro- » chée qui se fera donner par le commandant les renseignements utiles » et pourra les contrôler au besoin. Au cas où les allures du navire lui » sembleraient très douteuses ou si les explications fournies étaient re- » connues insuffisantes ou erronées, l'autorité locale pourrait obliger le » belligérant à appareiller et à sortir de notre zone frontière de mer.

» Toutefois, en cas d'avaries graves, de danger de mer sérieux, de be- » soin indispensable de vivres ou de charbon, de soins à donner à des » blessés, cette autorisation qui devra cependant être toujours demandée

» ne pourra être refusée si la circonstance invoquée est dûment cons-
» tatée ».

Le navire de guerre belligérant qui, après avoir engagé au large un combat dans lequel il aura eu le dessous, viendra, poursuivi par son adversaire, dans nos eaux littorales, pour y demander asile et secours devra être protégé contre toute attaque de son adversaire par tous les moyens disponibles, mais il sera prévenu que cet asile ne lui sera conservé qu'à la condition expresse qu'il renoncera à invoquer son privilège d'exterritorialité et qu'il s'engagera à entrer dans le port le plus voisin et à y stationner avec son état-major et son équipage le reste de la campagne. Faute par lui de vouloir souscrire à cette condition il devra être invité et obligé au besoin à reprendre le large pour recommencer le combat.

§ 4. *Corsaires.* — Les corsaires non accompagnés de prises seront admis dans les eaux littorales aux conditions des navires de guerre ordinaires ; s'ils viennent au contraire avec des navires capturés ils seront invités à se retirer.

§ 5. Les autorités locales veilleront à ce que ces prescriptions soient rigoureusement observées, elles prendront à cet effet toutes les mesures nécessaires d'après les circonstances ; au besoin au cas de résistance ouverte à leurs injonctions elles useront de tous les moyens coercitifs en leur pouvoir (navires, batteries, etc.) à moins qu'elles ne puissent sans inconvénient prendre nos ordres au préalable. « Au cas où une in-
» fraction n'aura pu être empêchée parce que le fait se sera passé de-
» vant une côte déserte ou privée de moyens de défense suffisants, il
» devra nous en être rendu compte de suite et *directement* pour nous
» permettre de prendre les mesures nécessaires ou d'adresser à qui de
» droit une réclamation. Les éléments d'enquête utiles pour établir la
» faute devront, en pareil cas, être recueillis séance tenante d'une façon
» *absolument impartiale*.

» *Nous invitons* les commandants des navires de guerre belligérants
» à s'abstenir, *dans un but d'humanité*, de livrer combat à leur adver-
» saire la nuit ou par temps sombre aux environs de nos ports bien que
» leurs navires se trouvent à ce moment en dehors de nos eaux littorales
» et en mer libre ».

ART. 6. — *Eaux nationales ou territoriales (ports et rades).*

§ 1. *Navires de commerce des neutres et des belligérants. Prises non accompagnées.* — L'entrée de nos ports et rades reste libre pour les navires de commerce des neutres et des belligérants. Ils peuvent y faire le commerce, y séjourner, s'y reposer et s'y ravitailler à leur convenance (sauf en contrebande de guerre), mais ils doivent s'abstenir de toute par-

ticipation directe ou indirecte aux hostilités, notamment « les navires » privés des belligérants se garderont de donner, aux navires de guerre » de leur nationalité mouillés à proximité, des secours en hommes et » en matériel et des renseignements sur leurs adversaires. En cas d'in- » fraction, ces navires seraient expulsés ou au besoin séquestrés et » leur capitaine serait puni de prison. L'autorité locale reste libre d'in- » terdire toute communication sur rade entre les bâtiments privés et » publics de la même nationalité.

» Les *prises non accompagnées* seront traitées sur le même pied que » les navires privés, il leur est indiqué dans le port un endroit d'ancrage » spécial, un gardien est maintenu à leur bord, leurs panneaux sont » plombés pendant la durée de leur séjour, elles sont accompagnées à » leur départ du port ».

§ 2. *Navires de guerre.* — En principe, l'entrée de nos eaux nationales est interdite aux navires de guerre des belligérants, ceux-ci peuvent toutefois être *autorisés* à pénétrer dans nos ports et rades et à y séjourner *une journée.* Cette faveur devra toujours être sollicitée. Le commandant avant d'entrer recevra une copie de notre déclaration libellée en français (texte original) avec une traduction certifiée de ce document en sa propre langue et il devra, après en avoir pris connaissance, s'engager formellement envers l'autorité locale, sous peine de se voir refuser l'entrée, à se conformer pendant son séjour dans nos eaux nationales aux dispositions de *cet article* 6.

Le séjour de plus de 24 heures ne sera accordé que dans les *cinq cas* suivants : le *danger de mer* ; « la *fuite devant l'ennemi poursuivant* ; les » *soins à donner aux blessés* ; » le *besoin absolu de vivres ou de charbon* ; les *avaries graves.*

« Si un commandant croit pouvoir réclamer le séjour, il devra dès » son arrivée, indiquer *par note*, à l'autorité locale, sa situation réelle » et l'étendue exacte de ses besoins pour permettre à celle-ci de fixer la » durée du séjour nécessaire et de prendre les mesures utiles. Cette » autorité, après s'être renseignée et avoir fait contrôler au besoin par » ses agents le bien-fondé de cette demande, notifiera *par écrit* au com- » mandant ses prescriptions quant au lieu d'ancrage, aux facilités accor- » dées pour le ravitaillement et les avaries, à la méthode à employer » pour recevoir les fournitures et au temps de séjour permis.

» C'est à l'autorité locale seule qu'il appartient d'apprécier si l'état » du temps à l'extérieur, oblige à accorder le refuge et s'il permet en- » suite le départ ; c'est elle qui, en cas d'asile accordé à un navire après » combat et poursuite, recevra du commandant et des officiers l'enga- » gement d'honneur de ne plus servir pendant la guerre, elle fera consi-

» gner à bord l'équipage et mettra en dépôt dans les magasins à terre
» les poudres, projectiles et les culasses des canons..

» Elle donnera aux belligérants les plus grandes facilités pour mettre à terre, après entente avec le consul intéressé, tous les prisonniers qui devront être rapatriés par les soins de ce dernier et dans un bref délai ; — elle accordera largement son aide pour permettre aux navires d'évacuer leurs blessés dans nos hôpitaux, toutefois ces derniers, une fois remis sur pied, seront gardés dans le port jusqu'à la conclusion de la paix.

» Le *ravitaillement* accordé s'opèrera sous la surveillance directe et continue d'un officier délégué qui s'assurera avec le plus grand soin que les quantités de matériel et de vivres ne seront pas dépassées. » Si, pour la livraison de ces fournitures, il est avéré que le navire asylé rencontre des difficultés réelles de nature à retarder son ravitaillement et son départ, l'autorité du port fera effectuer la livraison directement par nos magasins, et, le remboursement de cette cession sera exigé soit en *nature* du fournisseur de ce belligérant, soit en *valeur* et au cours moyen de la place suivant le cas. Le navire qui ne pourrait effectuer ce remboursement serait retenu jusqu'au paiement intégral (afin d'éviter, de la part des adversaires, le reproche de partialité ».

Un navire qui aura été autorisé une première fois à se ravitailler dans nos ports ne pourra bénéficier une seconde fois du même avantage avant qu'il se soit écoulé trois mois, encore devra-t-il obtenir pour cela notre permission spéciale.

Matériel naval. — « Le matériel naval, en dehors de tout ce qui est classé sous la désignation de contrebande de guerre, sera accordé au navire asylé mais seulement *dans la limite du nécessaire pour gagner son port national le plus proche* ; les opérations de livraison de ce matériel ne pourront permettre de prolonger la durée du séjour dans le port au delà du terme fixé ».

Vivres. — Les vivres seront accordés dans la même mesure et d'après l'effectif du navire.

Combustibles et matières grasses. — Il en sera de même pour ces matières ; le charbon ne sera livré toutefois qu'après un séjour minimum de 24 heures dans le port.

Réparations. — Les avaries provenant de fortune de mer ou de combats pourront être réparées dans la limite indispensable pour permettre au navire de reprendre la mer sans danger. « L'entrée de nos docks pourra être permise aux belligérants, dans les circonstances et sous les conditions indiquées pour le ravitaillement. On veillera, avec le plus grand soin, à ce que les réparations accordées et exécutées ne viennent pas

» apporter une modification essentielle au navire ni augmenter sa valeur » militaire ».

§ 3. *Corsaires.* — L'entrée de nos eaux nationales sera formellement interdite aux corsaires qui se présenteront accompagnés de prises, sauf dans les 5 cas de force majeure prévus pour les navires de guerre. « S'ils » sont admis à l'asile, ils devront se séparer de leurs prises qui seront » alors traitées comme des prises voyageant isolément ». Les corsaires naviguant sans prises seront reçus sur le même pied que les navires de guerre.

§ 4. *Départ des navires hors de nos ports ou de nos rades.* — Lorsqu'un ou plusieurs navires *de guerre ou corsaires* belligérants se trouveront ensemble dans le même mouillage qu'un ou plusieurs navires de guerre ou de commerce de l'adversaire, le tour de départ entre les nations belligérantes sera réglé, en pareil cas, par l'autorité locale de la façon suivante :

» Une journée de temps maniable sera réservée alternativement, au » groupe des navires de guerre ou de commerce de chacun des belligé» rants mouillés dans le port ou la rade de telle manière qu'aucun de ces » navires, s'il désire appareiller ne puisse être retenu plus de 24 heures » (sauf le cas de mauvais temps) et que le navire en partance soit tou» jours assuré, cependant, d'avoir 24 heures d'avance sur les navires » ennemis restés après lui au mouillage ».

La nation dont le navire sera entré le premier au mouillage aura le droit de profiter du premier tour.

» Au cas où l'un des belligérants aurait établi une croisière au large » pour arrêter à leur sortie les navires de l'adversaire, ces derniers de» vraient être escortés jusqu'à la distance de six milles marins par un » de nos navires de guerre qui resterait sur cette frontière tant que le » danger d'une rencontre serait imminent, afin d'obliger les combattants » à respecter notre frontière maritime ».

Art. 7. — *Rôle des consuls dans les ports.*

» Il est recommandé aux consuls et aux représentants des Etats bel» ligérants dans nos ports de s'abstenir avec soin sur notre territoire de » tout acte d'hostilité direct ou indirect contre les navires de leurs adver» saires admis à l'asile, soit en fournissant ostensiblement contre eux » des renseignements à leurs propres navires mouillés dans le port ou » croisant au large, soit en essayant de provoquer la désertion dans les » équipages de leur ennemi ou d'empêcher, grâce à leur influence dans » la ville, les bâtiments de celui-ci de profiter des avantages de ravitail» lement et de réparations qui leur auraient été accordés dans nos eaux.

» Ils devront rapatrier rapidement les marins et passagers de leur na-
» tion qu'ils auront reçus en qualité de prisonniers ; quant à ceux d'une
» autre nationalité ce soin incombera aux consuls respectifs, mais, ils
» pourront séjourner dans la ville à leur convenance.

» Les consuls des nations en guerre devront en outre s'abstenir de
» donner ou de faire donner aux navires de leur nation des secours au
» delà de la limite fixée par l'autorité locale.

» Celle-ci devra exercer à ces divers points de vue la surveillance la
» plus active et si elle vient à constater une infraction *sérieuse* à nos
» prescriptions, elle devra recueillir immédiatement les moyens de
» preuve pour qu'une plainte motivée soit adressée de suite par notre
» entremise au gouvernement du coupable. En cas d'urgence et *après*
» *avoir pris nos ordres* l'autorité locale pourrait retirer à ce consul son
» exequatur et le prier de quitter la ville ».

Art. 8. — *Clause de ligue de neutralité armée.*

« Considérant qu'il est indispensable pour les puissances de second
» ordre demeurées neutres dans les luttes engagées entre les grandes
» puissances de s'unir entre elles pour pouvoir résister aux entreprises
» de ces dernières et pour défendre contre elles leur *bon droit* et leur
» *indépendance*, nous nous sommes engagés avec les Etats demeurés en
» paix dans une *ligue de neutralité armée*.

» Cette ligue aura à sa disposition les forces collectives de tous les
» Etats faisant partie de l'alliance ; la puissance neutre qui, par ses res-
» sources disponibles, sera considérée comme la plus forte, prendra la
» direction de la ligue pour concentrer au besoin les forces et la résis-
» tance et fixer en cas de difficulté la ligne de conduite à suivre et les
» mesures à prendre.

» A cet effet, nous décidons qu'il y a lieu de tenir prêts tous nos
» moyen d'action de façon à les employer au premier signal pour soute-
» nir l'honneur de notre pavillon et celui de nos alliés et, pour obliger,
» en cas de nécessité, les belligérants à reconnaître les droits des neu-
» tres, enfin pour procurer à nos nationaux tous les avantages qui nais-
» sent de l'observation stricte des lois de la neutralité.

» La conduite des autorités doit être dirigée d'après les principes de
» la plus *stricte équité* de telle manière que les puissances belligérantes
» elles-mêmes arrivent à reconnaître et à apprécier la justice de ces dis-
» positions.

» Les belligérants seront d'ailleurs invités, au début de la guerre, par
» le gouvernement de la nation mise à la tête de la ligue, à souscrire
» aux termes de cette déclaration de neutralité dont le texte est commun
» et uniforme pour tous les Etats de la ligue ».

Art. 9. — *Clause d'arbitrage.*

Au cas où il s'élèverait entre les belligérants et les nations unies par cette alliance défensive des difficultés d'interprétation, soit dans les termes de la déclaration, soit pour leur mise en application, ces difficultés seraient soumises par le gouvernement de la nation à la tête de la ligue et, dans le plus bref délai, à l'*arbitrage du Pape le Souverain Pontife romain.*

Nous nous engageons par cette déclaration à respecter et à faire respecter de tous dans la mesure de nos forces les décisions qui seront rendues, à cet égard, par le Souverain Pontife.

TABLE DES MATIÈRES

SECTION II. — **Devoirs qui incombent à l'État riverain sur l'étendue de sa mer littorale.**

DEUXIÈME PARTIE

Étude des droits et des devoirs de l'État riverain dans l'état de guerre.

SECTION I. — **Droits et devoirs réciproques du neutre et du belligérant dans sa mer côtière.**

SECTION II. — **Droits et devoirs réciproques des neutres dans les mers nationales.**

Imp. Saint-Aubin et Thevenot. — J. THEVENOT, successeur, Saint-Dizier (Hte-Marne).




OCT 17
APR 16
APR 16 1913
DUE OCT 11 40